

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра уголовного,
экологического права
и криминологии

**Проблемы правового регулирования
государственного фитосанитарного надзора
на территории Саратовской области**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 431 группы
направления подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета

Тяпаевой Натальи Валерьевны

Научный руководитель
профессор, д. ю. н., профессор

В.Г. Громов

Зав.кафедрой
профессор, д. ю. н., профессор

Н.Т. Разгельдеев

Введение

Актуальность темы. Карантинный фитосанитарный надзор, как один из видов государственного надзора, играет важную роль в регулировании безопасности международной и внутригосударственной торговли. Возрастание этой роли происходит на фоне либерализации международной торговли товарами в рамках мировой экономической системы и свободой товарооборота на внутреннем рынке Российской Федерации, вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию, членство Российской Федерации в Евразийском экономическом союзе. Таможенные тарифы более не оказывают сдерживающего воздействия на безопасном передвижении товаров и на их конкурентное положение. В результате этого возрастает роль нетарифных методов регулирования безопасного товарооборота на территории Российской Федерации и приграничных с ней территориях.

Карантинные фитосанитарные меры, применяемые органами государственного карантинного фитосанитарного надзора, входят в число нетарифных мер регулирования торговли товарами.

Развитие международной торговли, включение в торговые отношения многочисленных организаций, индивидуальных предпринимателей при снижении государственного контроля могут привести к ухудшению фитосанитарной обстановки на территории Российской Федерации и нанести значительный ущерб экономике страны.

Экспорт зерна из России за пять лет резко увеличился и в связи с этим мы не имеем права допустить, чтобы Россия, поставляя на мировой рынок небезопасную продукцию, потеряла имидж экспортера качественного зерна.

В Саратовской области карантинные зоны наложены на 32 района, поэтому основная задача - борьба с очагами карантинных объектов. Распространение, проникновение, акклиматизация карантинных вредных организмов на территории Российской Федерации могут привести к значительным потерям в области экономики и сельского хозяйства, затратам на мероприятия по борьбе с ними, а также к следственным потерям – снижению

качества урожая, отрицательному влиянию на здоровье людей, сокращению возможностей вывоза из Российской Федерации товаров.

При этом первая задача карантинного фитосанитарного надзора – безопасность жизни и здоровья людей – является доминантной.

Исходя из этого, в условиях рыночной экономики Российской Федерации, обремененной запретами на импорт и экспорт отдельных видов товаров, тема проблем правового регулирования государственного фитосанитарного надзора является весьма актуальной.

Степень научной разработанности темы. Эта проблема уже давно является предметом пристального изучения многих отечественных и зарубежных ученых в области карантина растений и защиты растений, посвятивших исследованию многие свои научные труды. Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых как: Абасов М.М., А.Б. Агапов, Н.А. Агешкина, Е.А. Бевзюк, Т.А. Бирюкова, О.В. Шашкова, А.А. Батяев, Ю.С. Рябов, Павлюшин В.А., Санин С.С., Шнейдр Ю.А.

Цель исследования состоит в анализе практики контрольно-надзорной деятельности и проблемы правового регулирования государственного фитосанитарного надзора на территории Саратовской области.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- рассмотреть понятие карантинный фитосанитарный надзор;
- провести анализ нормативно-правового регулирования карантинного фитосанитарного надзора в рамках законодательства Российской Федерации (в рамках Таможенного союза);
- провести анализ практики контрольно-надзорной деятельности органов государственного карантинного фитосанитарного надзора на территории Саратовской области.
- разработать рекомендации по совершенствованию практики контрольно-надзорной деятельности органов государственного карантинного фитосанитарного надзора.

Объектом исследования являются осуществление контрольно-надзорной деятельности органами государственного карантинного фитосанитарного надзора.

Предмет исследования - правовое регулирование осуществления контрольно-надзорной деятельности органами государственного карантинного фитосанитарного надзора.

Структура работы состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и списка используемой литературы.

Основное содержание работы

В Российской Федерации охрану территории страны от проникновения и распространения карантинных объектов обеспечивает Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор), которая была создана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Деятельность Россельхознадзора, осуществляющего функции по контролю и надзору в области карантина растений (его территориальных органов), регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору».

Россельхознадзор осуществляет следующие полномочия: государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения в пределах своей компетенции; государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор) в пределах своей компетенции; мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации; формирование и ведение базы открытых данных карантинных фитосанитарных зон в электронной форме; контроль за посевом и посадкой подкарантинной продукции, ввезенной в Российскую Федерацию из иностранных государств или групп иностранных государств, где

выявлено распространение карантинных объектов, характерных для такой подкарантинной продукции; проведение анализа фитосанитарного риска; установление карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации, карантинное фитосанитарное обследование растений в вегетационный период как в зонах их возделывания (лаборатории, питомники, плантации, поля, сады, теплицы и другие), так и в зонах произрастания дикорастущих растений, а также хранимых или транспортируемых растений и растительной продукции; установление и упразднение карантинных фитосанитарных зон, введение и отмену карантинного фитосанитарного режима, организацию осуществления мероприятий по локализации очага карантинного объекта и (или) ликвидации популяции карантинного объекта; в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе составление протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административного наказания.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 314 Россельхознадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные данному органу организации, которые аккредитованы и имеют лицензию в определённой сфере деятельности.

В настоящее время отношения в области карантина растений в Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 206-ФЗ «О карантине растений». Карантин растений - правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории Российской Федерации. В настоящее время исчерпывающий перечень карантинных объектов утвержден приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 15 декабря 2014 года № 501 «Об утверждении Перечня карантинных объектов». В перечень включено 168 карантинных

объектов, из которых 132 отсутствуют на территории РФ, 36 ограниченно распространены. В Саратовской области наиболее распространенными карантинными объектами являются горчак ползучий (площадь очагов 19506,7 гектаров), амброзия трехраздельной (площадь очагов 1027,05 гектаров), повилика полевая (площадь очагов 120,07 гектаров). В 2015 году в Хвалынском муниципальном районе был выявлен вирус Шарки (оспы) сливы. На территориях распространения данных карантинных объектов в границах Саратовской области (с учетом границ зараженных подкарантинных объектов) решениями территориального управления Россельхознадзора по Саратовской области установлены карантинные фитосанитарные зоны, введен карантинный режим, определены и проводятся фитосанитарные мероприятия.

Приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 29 декабря 2010 года № 456, установлены две основные категории карантинных фитосанитарных требований Российской Федерации:

- 1) карантинные фитосанитарные требования РФ, предъявляемые к ввозимой на территорию России подкарантинной продукции;
- 2) карантинные фитосанитарные требования РФ к процессам ввоза, перевозки, транспортировки, хранения, использования подкарантинной продукции.
- 3) карантинные фитосанитарные требования иностранных государств к подкарантинной продукции, вывозимой из Российской Федерации.

Ввоз на таможенную территорию Евразийского экономического Союза и перемещение по таможенной территории Союза подкарантинной продукции должно соответствовать Требованиям, утвержденным Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 года № 157 «Об утверждении Единых карантинных фитосанитарных требований, предъявляемых к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории Евразийского экономического союза».

В настоящее время в рамках Таможенного союза разработана законодательная база, посвященная вопросам регулирования карантинного фитосанитарного надзора.

Продовольственная безопасность Российской Федерации обеспечивается в том числе, благодаря карантину растений. Карантинная фитосанитарная безопасность - одна из основных составляющих продовольственной безопасности Российской Федерации.

Порядок выдачи фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата утвержден приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 13 июля 2016 года № 293. Вся ввозимая и вывозимая подкарантинная продукция обязана сопровождаться фитосанитарным сертификатом, который оформляется на подкарантинную продукцию с высоким фитосанитарным риском.

В случае отсутствия данного сертификата собственник (перевозчик) продукции привлекается к административной ответственности по статье 10² КоАП РФ. Кроме этого нарушителю выдается предписание о возврате продукции по месту отгрузки для прохождения карантинной фитосанитарной экспертизы. Выпуск такой продукции запрещается.

Возрастание роли контрольно-надзорной деятельности Россельхознадзора связано с введением Российской Федерации запрета на ввоз отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из ряда стран (Указы Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», от 24 июня 2015 года № 320 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», от 29 июня 2016 года № 305 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», от 29 июля 2015 года № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», постановление

Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 года № 1296 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 ноября 2015 года № 583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики») значительно изменилось направление импорта в Российскую Федерацию подкарантинной продукции. Ввозится продукция из стран, фитосанитарное состояние которых мало изучено, что увеличивает риск проникновения на территорию Российской Федерации вредных организмов и повышает ответственность Россельхознадзора при выполнении им контрольно-надзорной деятельности.

В заключение бакалаврской работы по результатам проведенного исследования были сделаны следующие выводы для совершенствования деятельности Россельхознадзора на территории Российской Федерации необходимо:

Ужесточение санкций по статьям 10.1, 10.2, 10.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Практика контрольно-надзорной деятельности органов государственного карантинного фитосанитарного надзора показала необходимость увеличения размеров штрафов, предусмотренных статьями 10¹-10³ КоАП РФ. Нарушителям зачастую выгоднее уплатить административный штраф, возместить причиненный вред в дальнейшем, чем осуществлять профилактические затраты, либо затраты на устранение выявленных нарушений.

Привести систему норм, регулирующих фитосанитарный надзор, в соответствие действующему законодательству в данной сфере, а именно необходимо принятие всех нормативно правовых актов, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ «О карантине растений» в целях его реализации. Так же дополнить статью 7 данного Федерального закона словами «в порядке, установленном Правительством Российской Федерации». Отменить ряд поднадзорных актов по Государственной службе по

карантину растений в Российской Федерации. В действующем законодательстве в области карантинного фитосанитарного надзора содержатся правовые акты, которые можно признать утратившими силу. Так, деятельность государственных органов карантинного фитосанитарного надзора по охране территории Российской Федерации от проникновения из зарубежных стран карантинных и других опасных вредителей, болезней растений и семян сорняков, которые могут нанести значительный ущерб народному хозяйству частично регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1992 года № 268 «О Государственной службе по карантину растений в Российской Федерации» и другими принятыми в соответствии с указанным постановлением нормативными правовыми актами. При этом приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16 июня 2010 года № 202 «О признании утратившими силу ведомственных актов» приказ Министерства сельского хозяйства России от 9 июня 1992 года № 327 «О Государственной службе по карантину растений в Российской Федерации» признан утратившим силу.

Унифицировать требования к оформлению и выдаче фитосанитарной документации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2016 года № 792 «О порядке осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» установлен порядок осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Правилами обеспечения карантина растений при ввозе подкарантинной продукции на территорию Российской Федерации, а также при ее хранении, перевозке, транспортировке, переработке и использовании, утвержденными приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 29 декабря 2010 года № 456 предусмотрено, что они распространяются на подкарантинную продукцию, ввозимую на территорию Российской Федерации,

включенную в Перечень подкарантинной продукции (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе Таможенного союза и таможенной территории Таможенного союза, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 года № 318.

Частью 7 статьи 29 Федерального закона № 206-ФЗ предусмотрено, что перечень подкарантинной продукции, на которую выдается карантинный сертификат при внутрироссийском перемещении, утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области карантина растений.

До настоящего времени такой перечень законодательством не определен, следовательно, существует пробел в правовом регулировании. В Правилах соответственно фактически отсутствуют нормы, необходимые для применения при внутрироссийском перемещении продукции.

Должностные лица Россельхознадзора вынуждены ориентироваться на перечень, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 года № 318, при сертифицировании перевозок подкарантинной продукции внутри Российской Федерации.

Правилами перечислены карантинные объекты, характерные для подкарантинной продукции из той или иной страны, при этом только карантинные объекты, включенные в перечень карантинных объектов, утративший силу, в связи с изданием нового перечня карантинных объектов, утвержденного приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 15 декабря 2014 года № 501.

В связи с изложенным, фактически правила не отвечают главному критерию - обеспечению карантинной фитосанитарной безопасности страны, так как не приведены в соответствие с увеличившимся в два раза новым перечнем карантинных объектов, а также не содержат норм при осуществлении

внутрироссийских перевозок продукции, однако применяются на практике и несут финансовые и временные обременения для хозяйствующих субъектов.

По тексту правил используется такая формулировка как «технологии, обеспечивающие лишения карантинных объектов жизнеспособности», при этом критерии к таким технологиям отсутствуют.

Правилами предусмотрена возможность ввоза той или иной продукции из зон свободных от тех или иных карантинных объектов в различных странах, однако общедоступной информации о таких зонах нет, что позволяет расширительно трактовать определение таких зон, что само по себе создает дополнительный коррупционный риск.

Важно отметить, что в соответствии с утвержденной формой карантинного сертификата согласно приказу Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 478 «Об утверждении форм фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата» в сертификате указывается транспортное средство и его регистрационный номер.

Согласно порядку оформления фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата, утвержденному приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 13 июля 2016 года № 293 «Об утверждении порядка выдачи фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата», в образцах заявлений на выдачу соответствующих сертификатов регистрационный номер транспортного средства не требуется. В правоприменении возникает правовая коллизия, устранить которую возможно путем приведения требований вышеуказанных приказов к единообразию.

Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 9 июля 2009 года № 269 «Об утверждении Порядка проведения карантинного фитосанитарного мониторинга на территории Российской Федерации» необходимо привести в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации. Порядок разработан в реализацию Федерального

закона от 15 июля 2000 года № 99-ФЗ «О карантине растений», в то время как с 1 января 2015 года действует Федеральный закон № 206-ФЗ, которым предусмотрена утрата силы Федерального закона № 99, за исключением ряда положений, которые не касаются осуществления карантинного фитосанитарного мониторинга территории страны. Также указано, что порядок разработан в соответствии с приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 26 декабря 2007 года № 673 «Об утверждении Перечня карантинных объектов», который признан утратившим силу. С 1 января 2018 года Федерального закона № 99 утратил силу.

Фактически, из-за отсутствия приведения порядка в части учета изменившегося законодательства (перечень карантинных объектов, Федеральный закон № 206), документ не отвечает целям обеспечения карантинной фитосанитарной безопасности Российской Федерации.

В Федеральном законе от 26 января 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» необходимо предусмотреть возможность проведения повторной проверки, в случае, если она не состоялась по вине проверяемого лица, а также разрешить применение принципа внезапности при проведении контрольно-надзорных мероприятий». Отменить на ближайшие три года «надзорные каникулы» для субъектов малого бизнеса, которые, как показывает практика, являются основными поставщиками подкарантинной продукции.

Внести изменения в Федеральный закон от 2 января 2010 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», а именно в случае если собственник продукции неизвестен – признавать такую продукцию некачественной и опасной.

Посредством договорного сотрудничества с пограничными иностранными государствами создать условия для проведения совместных мероприятий по фитосанитарному надзору на таможенных границах, для

оперативного документально-информационного взаимодействия, обмена опытом.

Организовать информационное взаимодействие заинтересованными органами с гражданами и юридическими лицами в рамках проведения мероприятий, направленных на профилактику правонарушений, в том числе путем создания «горячей линии» по вопросам порядка перемещения подкарантинной продукции на территории Саратовской области, проведения обучающих семинаров и конференций.

Таким образом, в ближайшее время следует сконцентрировать усилия на разработке концептуальных подходов, направленных на повышение эффективности карантинного фитосанитарного контроля и обеспечение стабильности карантинной фитосанитарной обстановки на территории Российской Федерации, не исключая нормотворчество в области карантина растений в целях гармонизации действующего законодательства.