



## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВЕТЕРИНАРНОГО И САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Хапцев З.Ю., к.б.н., ФГБОУ ВО СГАУ им. Н.И. Вавилова

*В статье приводится анализ функционирования системы государственного ветеринарного и санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации и ряде зарубежных стран, проблемы взаимодействия составляющих ее служб. Рассмотрены и проанализированы различные подходы к обеспечению эффективного государственного регулирования в данных областях, рекомендации Всемирной организации здравоохранения, Всемирного банка, Всемирной продовольственной и сельскохозяйственной организации, ООН, преимущества внедрения риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности, концепция единого здравоохранения.*

*Ключевые слова: государственный контроль и надзор, концепция единого здравоохранения, риск-ориентированный подход.*

## IMPROVEMENT OF THE STATE SYSTEM OF VETERINARY AND SANITARY-EPIDEMIOLOGICAL SUPERVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Khaptsev Z. Yu., candidate of biological sciences,  
Saratov State Agrarian University named after N.I. Vavilov

*The article provides an analysis of the functioning of the state veterinary and sanitary-epidemiological supervision system in the Russian Federation and a number of foreign countries, the problem of interaction between its constituent services. They are considered and analyzed various approaches to ensure effective state regulation in these areas, recommendations of the World Health Organization, the World Bank, the World Food and Agriculture Organization, the United Nations, advantages of a risk-based approach in supervisory activities, as well as the concept of a unified health care.*

*Keywords: state control and supervision, the concept of a unified health care, risk-oriented approach.*

### **Введение.**

Широкое распространение микробиологических, химических и ряда других угроз безопасности пищевых продуктов по-прежнему является серьезной проблемой для многих стран. Ежегодно в мире происходит около 600 миллионов случаев болезней пищевого происхождения, причем основную массу пострадавших составляют дети и малообеспеченные слои населения. Ежегодно во всем мире погибают, по оценкам, 1,8 миллиона детей от одних лишь диарейных заболеваний, значительная часть которых, как полагают, имеет пищевое происхождение. В настоящее время существует ошибочное представление о том, что диарейные заболевания в основном имеют место в развивающихся странах. Вместе с тем, в Соединенных Штатах Америки, по оценкам, ежегодно заболевают примерно 76 миллионов человек, 325 000 человек из них госпитализируются и 5000 умирают; в Англии и Уэльсе насчитывается 2 336 000 случаев заболевания, 21 138 случаев госпитализации и 718 летальных исходов. Несмотря на широкое внедрение системы анализа рисков и критических контрольных точек (НАССР) в качестве системы управления рисками для безопасности пищевых продуктов, росту бремени заболеваний пищевого происхождения способствуют глобальные



изменения, например, рост транснациональных поездок и миграция, развитие торговли живыми животными и пищевыми продуктами, стремительная урбанизация в ряде стран, которой объясняются изменения в переработке и потреблении пищевых продуктов, и рост числа лиц с иммунной недостаточностью, главным образом в результате эпидемий ВИЧ/СПИДа, малярии и других заболеваний, например, туберкулеза. [1]. Что касается Российской Федерации, то только по официальным данным ущерб от пищевых заболеваний в 2016 г. составил более 26,5 млрд. руб [2].

Опасная пища не только представляет серьезную проблему для общественного здравоохранения, но также отрицательно влияет на доходы сельхозтоваропроизводителей и предпринимателей, ведущих свою деятельность в сфере торговли и общественного питания. В целях обеспечения качественного питания и предотвращения пищевых заболеваний государство вынуждено нести большие человеческие, экономические, социальные и финансовые издержки. По данным доклада Всемирного банка сокращение этих затрат требует многосекторальных подходов: существует большой потенциал для эффективных мер вмешательства во всей цепочке от производителя до потребителя [3]. Учитывая все вышеизложенное, особое место отводится государственному регулированию в области ветеринарного и санитарно-эпидемиологического надзора, одной из важнейших задач которых является государственное регулирование в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, так как это непосредственно затрагивает здоровье граждан. В соответствии с п. 1 статьи 41 Конституции РФ, каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, а в п.2 этой статьи сказано, что в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию [4].

**Целью проведенного исследования** был сравнительный анализ систем государственного ветеринарного и санитарно-эпидемиологического надзора за рубежом и в Российской Федерации, изучение преимуществ риск-ориентированного подхода, поиск путей совершенствования надзорной деятельности.

**Методика исследований.** В ходе исследований были изучены документы и экспертные доклады Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Ростехрегулирования, Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Всемирного банка, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, системы независимого контроля качества «Росконтроль».

#### **Результаты исследований**

В Российской Федерации государственный контроль и надзор за качеством и безопасностью пищевых продуктов на федеральном уровне осуществляют:

1. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) (подчиняется Правительству Российской Федерации);
2. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) (подчиняется Министерству сельского хозяйства);
3. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) (подчиняется Министерству промышленности и торговли Российской Федерации);
4. Система независимого контроля качества «Росконтроль» (строится на базе испытательных лабораторий и экспертных групп).



Кроме того, в ходе административной реформы 2003-2005 годов регионам были переданы полномочия по обеспечению эпизоотической безопасности, предотвращению заболеваний животных. Данный вид надзора на уровне субъектов осуществляется органами регионального ветеринарного надзора.

Однако эффективное функционирование системы государственного надзора и контроля в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов зависит от координации и согласованности действий составляющих ее служб. Очевидно, что при большом количестве органов государственного надзора достичь гармонизации в их действиях будет сложнее.

Это приводит к тому, что субъект предпринимательства, который производит молочные продукты, в соответствии с действующими законами для подтверждения безопасности и качества кормов обращается в Государственную станцию агрохимической службы, сырого молока - в ветеринарную службу, за подтверждением качества готовой продукции - в органы Роспотребнадзора.

Более того, существование системы может привести, и в конечном счете приводит, к дублированию в работе и распылению финансовых средств и людских ресурсов, что в конечном итоге может негативно отразиться на борьбе с пищевыми заболеваниями. При этом дублирование функций может отмечаться как между контрольно-надзорными органами регионального и федерального уровня, так и между федеральными органами.

Так, например, отмечается размытость границ компетенций между уполномоченными в области ветеринарии органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальными органами [5]. На это обстоятельство указывает в своем докладе, который был подготовлен в рамках Консультационного проекта для Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, группа экспертов, из состава Всемирного банка. В соответствии с этим докладом рекомендовано провести реформу Россельхознадзора, передав ему функции контроля и обучения специалистов региональных служб, наделить полномочиями по определению порядка и правил работы региональных контрольно-надзорных органов. При этом обязательным условием является создание отдельного департамента в структуре федеральной контрольно-надзорной службы, который должен отвечать за непрерывное обучение специалистов региональных служб по принципу «учись учить» («training-of-trainer» - обучение специалистов-инструкторов, которые, в свою очередь, смогут обучать своих коллег) [6].

Однако нельзя не сказать, что в последние годы государство предпринимает ряд мер по повышению эффективности контроля (надзора) в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Так, к примеру, в настоящее время проводится реформа контрольно-надзорной деятельности на основе риск-ориентированного подхода, которая призвана защитить интересы бизнеса и граждан. У реформы есть две ключевые задачи: снизить необоснованную административную нагрузку на бизнес и при этом повысить безопасность жизни и здоровья граждан. Именно риск-ориентированный подход позволяет решить эти две на первый взгляд противоречащие друг другу задачи [7]. Кроме того, опыт передачи полномочий субъектам в области государственного ветеринарного надзора признан неудачным. Выявились факты сокрытия регионами появления и распространение опасных болезней, что явилось проявлением так называемого "регионального экономического эгоизма". В общем-то это не удивительно, в связи с тем, что руководители региональных ветслужб напрямую подчинены главам регионов. Из-за дефицита местных бюджетов и недостатка внимания, которое уделяли региональные власти, в большинстве регионов ветеринарные службы утратили возможность полноценно, на современном уровне выполнять свои функции и полномочия, не



способны эффективно решать как новые вопросы, так и те, что относились к их компетенции ранее. Как отмечает Россельхознадзор, в последнее десятилетие на территории страны существенно возросло количество очагов заразных болезней животных, в том числе таких опасных, как африканская чума свиней, лейкоз крупного рогатого скота, а также общих для человека и животных болезней: сибирская язва, бешенство, ящур, бруцеллез и др. Проблема приняла достаточно угрожающий характер, в результате чего в начале апреля 2018 года президент РФ В.В. Путин поручил правительству к 25 июля 2018 года внести предложения, реализация которых позволит Россельхознадзору осуществлять контроль (надзор) за полномочиями в области ветеринарии, осуществляемыми субъектами РФ. Это следовало из перечня поручений по итогам рабочей поездки президента в Краснодарский край 12 марта 2018 года. Данную позицию правительства активно поддерживают и производители продуктов питания, которые отмечают, что такая разрозненность негативно сказывается не только на производстве продуктов питания, но и на их экспорте [8]. Возможно, что при дальнейшей работе по повышению качества контроля (надзора) в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов можно будет учесть и опыт других стран. Уже более 40 лет в международной практике используется термин «ветеринарное здравоохранение», которое, по определению ВОЗ, является «здравоохранительной деятельностью, направленной на использование ветеринарных знаний, опыта и ресурсов для защиты здоровья человека».

Данный термин появился после второй мировой войны в Европе. Именно тогда, в условиях ограниченных материальных и кадровых ресурсов, многие европейские страны осознали крайнюю необходимость тесного сотрудничества ветеринарии и медицины в практических научных программах по ликвидации зоонозных болезней, получению доброкачественных продуктов животноводства, по разработке национальных стандартов и контролю пищевых продуктов и т.д.

В развитых странах служба ветеринарного здравоохранения не конкурирует с аграрной ветеринарной службой, имеющей свои конкретные задачи, а гармонично дополняет ее деятельность путем решения специфических задач по охране здоровья человека, включая и вопросы, связанные с пищевой гигиеной.

Если рассматривать зарубежный опыт, то в мире сложились две основные концепции контрольно-надзорной деятельности за пищевыми продуктами:

#### 1. Комплексный подход

Комплексный подход известен как подход «пищевой цепочки». Надзор при данном подходе осуществляется на каждом отдельном этапе создания пищевой продукции - “от поля до стола” («field to fork»), то есть контролируется качество кормов и всех процессов по отдельности, начиная с тех, что происходят в поле, до качества готовой продукции на столе конечного потребителя, что позволяет проследить весь путь товара в обоих направлениях пищевой цепочки. Учитывая мировой опыт, принято считать, что такой вид надзора является наиболее эффективным, если он организован и проводится одной организацией – хотя это и не является обязательным условием. В такой организации могут функционировать несколько подразделений и задействованы разные схемы координации как внутри между ними, так и между самой организацией и службами центрального или регионального уровня. Причем ведомственная принадлежность может быть различной. Так, например, в некоторых странах (Италия, Австрия) [9, 10]. здравоохранительным функциям ветеринарной службы придают столь важное значение, что она целиком находится в ведении Министерства здравоохранения. А в Новой Зеландии, например, за безопасность пищевых продуктов полностью отвечает Министерство первичной промышленности, которое регулирует вопросы сельского хо-



зяйства, рыбной ловли, качества продуктов питания, защиты животных, биозащиты и защиты лесов [11]. Подобный подход реализован и на Украине, где Государственная служба Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей структурно входит в состав Министерства сельского хозяйства и продовольствия [12].

## 2. Раздельный подход

В центре данного подхода - исторически сложившийся порядок, в основе которого лежит разделение полномочий по контрольно-надзорной деятельности в сфере производства пищевой продукции и ветеринарии между двумя министерствами. Так, к примеру, министерство здравоохранения отвечает за контроль готовой продукции, переработку и сбыт, в то время как министерство сельского хозяйства и ветеринарные службы - за здоровье животных и качество сырья вплоть до этапа послеубойной экспертизы в убойных цехах, а также за качество молока, поставляемого на переработку. Такой подход применялся, например, в Великобритании до момента создания там собственного Агентства по стандартам в сфере пищевой продукции, которому были выделены полномочия по осуществлению регионального надзора за деятельностью местных властей. [13]. Вместе с тем, в Великобритании также существует разделение на основании "профессий" между ветеринарными органами, с одной стороны, и специалистами по вопросам гигиены окружающей среды, с другой, которые работают, в основном, на местном уровне.

В некоторых странах ветеринарная служба отвечает только за охрану здоровья животных, например в США, где департамент ветеринарии целиком ориентирован на проблемы животноводства, т.е. на профилактику и борьбу с болезнями животных.

Вопросы пищевой гигиены, включая и стандартизацию продукции животного происхождения, решает другой департамент Министерства сельского хозяйства США - «Служба контроля и безопасности пищевых продуктов» (FSIS). Это самое крупное подразделение Минсельхоза США, в котором работает большое количество ветеринарных специалистов.

Контроль за качеством пищевых продуктов помимо FSIS осуществляет Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (USFDA) — которое подчиняется Министерству здравоохранения и социальных служб США. В структуре агентства есть Управление пищевых продуктов и ветеринарной медицины [14]. При этом области ответственности USFDA и FSIS четко регламентированы.

Что касается нашей страны, то данный подход исторически с 1922 г. сложился и на территории Российской Федерации. В нынешних условиях это приводит к дублированию полномочий по линии Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Несмотря на Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. N 1009 "О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля" (с изменениями и дополнениями) [15], границы сфер деятельности этих ведомств размыты, поэтому в последнее время все чаще идут разговоры о передаче контроля над безопасностью продуктов Россельхознадзору [16]. Ситуация осложняется еще и тем, что Россельхозом в настоящее время разработана и внедрена обязательная ФГИС «Меркурий», предназначенная для электронной сертификации и обеспечения прослеживаемости поднадзорных государственному ветеринарному надзору грузов при их производстве, обороте и перемещении по территории Российской Федерации в целях создания единой информационной среды для ветеринарии, повышения биологической и пищевой безопасности.



ФГИС «Меркурий» - одна из основных специализированных информационных систем, из которых состоит «Государственная информационная система в сфере ветеринарии» Ветис. В результате интеграции системы «Меркурий» с действующими системами «Аргус» и «Веста» создана единая информационная среда в области ветеринарии и обеспечения пищевой безопасности [17]. И до сих пор не понятно, каким образом будет взаимодействовать с этой системой Роспотребнадзор.

Помимо всего этого большие вопросы вызывает система обязательных медицинских осмотров. Как известно, в соответствии с Российским законодательством работники, занятые в сфере изготовления и оборота пищевых продуктов, оказания услуг в розничной торговле пищевыми продуктами, материалами и изделиями и в общественном питании, проходят обязательные предварительные при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры [18].

На практике данное положение Закона имеет расширительное толкование и включает работников, имеющих дело с упакованными, затаренными пищевыми продуктами (грузчиков, кладовщиков, водителей, экспедиторов и т.д.), что связано с существенными материальными затратами на исследования, а самое главное - не обеспечивает надежной защиты от возбудителей пищевых токсикоинфекций и интоксикаций.

Несмотря на кажущуюся важность этих мероприятий в профилактике распространения инфекционных болезней, следует отметить, что их эффективность в отношении предупреждения пищевых зоонозов недостаточно высока. Целесообразность и научная обоснованность подобных исследований, с точки зрения профилактики и борьбы с пищевыми инфекциями и интоксикациями, была детально рассмотрена экспертами ВОЗ еще в 1989 г., в результате чего они разработали рекомендации, послужившее основой для обращения «к правительствам, руководителям пищевой промышленности и другим службам, которые в настоящее время полагаются на медицинское обследование персонала для профилактики пищевых инфекций и интоксикаций, прекратить эту практику». При этом особенно подчеркивалось, что существование обязательной процедуры исследования стула может иметь, особенно при отрицательных лабораторных результатах, негативное воздействие, т.к. будет создавать у контролирующих служб, работников и нанимателей ложную уверенность отсутствия возможной опасности. [19].

Кроме того, во всем мире сейчас наблюдается рост популярности концепции «Одного здоровья». Он основан на том, что многие микроорганизмы заражают животных и людей, и односторонний клинический подход к профилактике и ликвидации инфекции и болезни не будет успешным. Тесная взаимосвязь между животными и людьми позволяет передавать в том числе и лекарственные резистентные микробы путем прямого контакта или через зараженную еду. При этом зоонозные заболевания составляют значительную часть инфекционных заболеваний у людей, в результате чего около 60% всех патогенов человека и 75% новых или возникающих инфекционных заболеваний распространяются от животных. В результате передача ускоряется в международном масштабе и только усугубляется ростом населения, недостаточной санитарией, ограниченной инфраструктурой общественного здравоохранения, а также быстрым ростом количества международных поездок и торговли. Кроме того, практика ведения животноводства во всем мире влияет как на качество, так и на безопасность потребляемой пищи, которая имеет прямое влияние на здоровье человека.

С другой стороны, поскольку деятельность человека оказывает пагубное воздействие на природную среду, рост населения и увеличение уровня потребления становятся предметом беспокойства. С развитием моделей использования земли и воды, опустошения мест



обитаний, повышения интенсивности ведения сельского хозяйства, использования пестицидов и распространения парниковых газов, данная концепция направлена на ограничение воздействия этих изменений на здоровье как людей, так и животных. Таким образом, внедряется интегрированный подход к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов [20].

#### **Выводы.**

Существующая в настоящее время в нашей стране отдельная концепция контрольно-надзорной деятельности в области ветеринарного и санитарно-эпидемиологического надзора, по нашему мнению, устарела и не соответствует современным вызовам. Учитывая мировой опыт, необходимо рассмотреть возможность создания в Российской Федерации единого органа по осуществлению контрольно-надзорных функций в области ветеринарного и санитарно-эпидемиологического надзора, т.к. они имеют тесную взаимосвязь.

Необходимо рассмотреть вопрос об эффективности предварительных и периодических медицинских осмотров и по результатам анализа с учетом мировой практики внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 02.01.2000 N 29-ФЗ (ред. от 23.04.2018) "О качестве и безопасности пищевых продуктов". Это позволит снизить финансовую нагрузку на бизнес и, возможно, снизит количество злоупотреблений при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

#### Список литературы:

1. Информационная записка ИНФОСАН N. 5/2008 – Инициатива ВОЗ по оценке глобального бремени заболеваний пищевого происхождения//[Электронный ресурс] URL: :[http://www.whogis.com/foodsafety/fs\\_management/No\\_05\\_FBD\\_July08\\_ru.pdf](http://www.whogis.com/foodsafety/fs_management/No_05_FBD_July08_ru.pdf) (дата обращения: 26.11.2018).
2. Государственный доклад «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2016 году»//[Электронный ресурс]: URL: <http://rosпотреbnadzor.ru/upload/iblock/0b3/gosudarstvennyy-doklad-2016.pdf> ( дата обращения: 26.11.2018).
3. Future of food : shaping the global food system to deliver improved nutrition and health.//[Электронный ресурс] URL:: <http://documents.worldbank.org/curated/en/474831468186561685/Future-of-food-shaping-the-global-food-system-to-deliver-improved-nutrition-and-health>, 2016(дата обращения: 26.11.2018).
4. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.) // [Электронный ресурс] URL:: <http://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 16.09.2018).
5. Доклад об осуществлении регионального государственного ветеринарного надзора на территории Республики Марий Эл за 2017 год //[Электронный ресурс] URL:: <http://mari-el.gov.ru/comvet/Pages/report.aspx> (дата обращения: 26.11.2018).
6. Оддгейрссон, О. Комментарии относительно критериев риска в ветеринарном надзоре. Доклад всемирного банка/О. Оддгейрссон//Москва - 2017. - 37 с.
7. Материалы публичного обсуждения правоприменительной практики территориальных надзорных органов Новосибирской области и Сибирского федерального округа (СФО). // [Электронный ресурс] URL:: <http://open.gov.ru/events/5516537/> (дата обращения: 26.11.2018).
8. Куликов С. Тянутся в центр. Ветеринарные службы перейдут под единый контроль // Российская газета. 22 июля 2018 г. № №7621 (158). [Электронный ресурс] URL:: <https://rg.ru/2018/07/22/veterinarnye-sluzhby-perejdut-pod-edinyj-kontrol.html> (дата обращения: 26.11.2018).
9. <http://www.salute.gov.it/portale/home.html>
10. <https://www.bmgf.gv.at/>



11. <https://www.mpi.govt.nz/>)

12. [http://minagro.gov.ua/uk/organic\\_ministry?tid\\_hierachy=119](http://minagro.gov.ua/uk/organic_ministry?tid_hierachy=119)

13. <https://www.food.gov.uk>

14. <https://www.fda.gov/AboutFDA/CentersOffices/default.htm>

15. Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. N 1009 "О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля" // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/12171633/#ixzz5S5dUiHZZ>. (дата обращения: 16.09.2018)

16. Куликов С. Полный контроль за продуктами перейдет к Россельхознадзору// Российская газета. 29 марта 2018 г. № 7528. [Электронный ресурс] режим доступа: <https://rg.ru/2018/03/28/k-rosselhoznadzoru-perejdet-polnyj-kontrol-za-produktami.html> (дата обращения: 27.11.2018).

17. <https://mercury.vetrif.ru/>

18. Федеральный закон от 02.01.2000 N 29-ФЗ (ред. от 23.04.2018) "О качестве и безопасности пищевых продуктов"// Система Кнсультант плюс. [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_25584/656ff5d596f5c0076e7cd8e8e3ca8cf849f7d99b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25584/656ff5d596f5c0076e7cd8e8e3ca8cf849f7d99b/) (дата обращения: 27.11.2018).

19. Куликовский А.В. Эмерджентные пищевые зоонозы. М.: Крафт+, 2004, 176 с.

20. <http://www.onehealthinitiative.com/>