

ИНФОРМАЦИЯ
к расширенному заседанию Секции «Ветеринария»
Координационного совета по сельскохозяйственной
политике, продовольствию и легкой промышленности Сибири
Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»
по вопросу «О повышении эффективности деятельности государственной
ветеринарной службы по обеспечению пищевой и биологической
безопасности в Сибирском федеральном округе в условиях членства
России в ВТО и Таможенном союзе»

г. Новосибирск

17 апреля 2014 г.

Повышение качества жизни граждан и экономических показателей развития субъектов Российской Федерации не может быть реализовано без достижения высокого уровня биологической безопасности на объектах содержания и убоя животных, а также на объектах переработки и оборота произведенной продукции, включая безопасность пищевых продуктов.

Обеспечить биологическую и пищевую безопасности невозможно без слаженной работы федеральной и региональной государственной ветеринарной службы Российской Федерации, имеющей высокотехнологичную материально-техническую базу и высококвалифицированный кадровый состав, готовый ответить новым вызовам.

Кроме технических, химических, информационных войн, существуют также и биологическая война, которая без объявления ведется на территории России посредством попыток поставок заведомо некачественных и опасных пищевых продуктов, содержащих вредные для организма человека вещества, а также путем попыток заноса возбудителей опасных болезней животных, вызывающих колоссальный экономический урон регионам и Российской Федерации в целом (африканская чума свиней, ящур, грипп птиц и др.).

Конфликтная ситуация в Украине и недружественный настрой западных стран может спровоцировать реальные террористические проявления и попытки дестабилизировать ситуацию в России в плане продовольственной безопасности. Отсутствие нормативно закрепленных полномочий по осуществлению Россельхознадзором контроля на транспорте может создать реальную угрозу попадания опасных в ветеринарном отношении грузов на территорию России и Сибирского федерального округа, спровоцировать проявления актов биологического терроризма.

Биологическими войсками в большей мере является государственная ветеринарная служба Российской Федерации, включая федеральные и региональные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения. Она защищает территорию страны от заноса и распространения биологических агентов, так называемых «зооантропонозов» - болезней, общих для животных и человека, которые передаются от животных и через пищевые продукты.

Более 50% всех заболеваний, которым подвержены сельскохозяйственные животные, опасны для человека, трудно излечимы, их сложно диагностировать; 80% возбудителей, которые могут быть использованы в целях биологического терроризма, являются возбудителями зооантропонозных болезней.

Необходимо учитывать, что затраты государства на проведение профилактических мероприятий и осуществление государственного ветеринарного надзора значительно ниже ущерба, наносимого в результате распространения эпизоотий, в том числе болезней, общих для человека и животных.

Социальное и экономическое реформирование Российской Федерации, курс на интеграцию в мировое экономическое пространство, членство России в ВТО и Таможенном союзе определяют необходимость изменения и гармонизации с международными стандартами законодательной, нормативной, методической базы в сфере применения ветеринарно-санитарных мер.

Эффективность мероприятий по обеспечению биологической и пищевой безопасности определяют три основных фактора – состояние нормативно-правовой базы, обеспеченность финансированием применения ветеринарно-санитарных мер и кадровый потенциал.

1. Совершенствование нормативно-правовой базы в области обеспечения эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия

При исполнении законодательства в сфере применения ветеринарно-санитарных мер возникают следующие **проблемы**:

1. Законодательство в сфере применения ветеринарно-санитарных мер очень объемно и фрагментарно в отрыве от контекста представлено во многих нормативно-правовых актах.

Так, государственная ветеринарная служба в своей работе обязана руководствоваться не только законом Российской Федерации «О ветеринарии», но и федеральными законами «О техническом регулировании», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)», «Кодексом об административных правонарушениях», а также многочисленными нормативно-правовыми актами, в том числе постановлениями правительства, приказами и инструкциями, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, законами субъектов Российской Федерации и иными нормативно-правовыми актами, принятыми в этой сфере деятельности.

С одной стороны законы дополняют друг друга, а с другой создают большую нагрузку на исполнителя требований законодательства.

2. Правоприменение остается на низком уровне, так как законодательство, которым должны руководствоваться госветслужба и хозяйствующие субъекты при реализации ветеринарно-санитарных мер, не

кодифицировано, не имеет единый свод требований, правил и норм, что требуется в соответствии с федеральным законом «О техническом регулировании» и необходимо при большом объеме нормативно-правовых актов.

Обеспечить эпизоотическое благополучие, безопасность продукции невозможно только силами государственной ветеринарной службы, как бы эффективно она не работала. Необходимо выполнение хозяйствующими субъектами установленных ветеринарно-санитарных требований, правил и норм, а они на практике для исполнителя, в основном, не доступны. Такие правила существуют, но они прописаны частями в многочисленных нормативно-правовых актах и реально их свести воедино и понять, что необходимо выполнять, хозяйствующему субъекту очень сложно.

Для повышения эффективности применения ветеринарно-санитарных мер в ближайшие годы требуется разработка и утверждение целого ряда нормативных правовых актов, включая ветеринарные требования, правила и нормы на федеральном уровне. Также требуется внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, так как большая их часть разработана при формировании ветеринарного законодательства 1950-80-х годов и не соответствует новым научным знаниям о болезнях животных, их возбудителях, путях передачи инфекции, не учитывает новых методов проведения дезинфекционных работ, новых дезосредств. Многие подзаконные акты не прошли регистрацию в Минюсте России, не имеют юридической силы и носят лишь рекомендательный характер.

3. Законодательство в ряде случаев не согласуется с судебной практикой, так как имеются прецеденты, когда неоднозначное толкование судебного решения, по сути, парализует исполнение требований действующего законодательства.

В результате многие проблемы остаются нерешенными, например, проблема сбора и утилизации биологических отходов или проблема выдачи разрешений на перевозку животных, продовольственного, технического сырья и пищевых продуктов животного происхождения, кормов и кормовых добавок (на основании определений Верховного Суда Российской Федерации от 12.08.2009 № 51-Г09-13, от 17.08.2011 № 36-Г11-96 органы прокуратуры требуют от государственной ветеринарной службы субъектов РФ не выдавать разрешения на вывоз животных и продукции, что противоречит приказу Минсельхоза России от 16.11.2006 № 422). В результате отмены разрешительной системы возникает угроза широкого распространения не только африканской чумы свиней, но и других опасных болезней животных, в том числе общих для человека и животных.

Такие противоречия действующего законодательства и неоднозначных судебных решений (без изменения законодательства) негативно влияют на обеспечение эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия в регионах и в целом в Российской Федерации.

4. На законодательном уровне не установлены требования к осуществлению учета сельскохозяйственных животных и их перемещения, а

также учета производства и оборота продукции подконтрольной государственной ветеринарной службе (продовольственное сырье и пищевые продукты, корма и кормовые добавки и др.).

Современное состояние животноводства, птицеводства, пчеловодства и потребительского рынка Российской Федерации характеризуется наличием значительных объемов неучтенных животных и продукции, результатом чего является неконтролируемый оборот (перемещение) животных, поступление в оборот пищевых продуктов неизвестного происхождения и соответственно не прошедших оценку по показателям безопасности. Такая ситуация с одной стороны не позволяет обеспечить биологическую и пищевую безопасность, а с другой стороны приводит к существенным недоимкам налоговых платежей.

5. В настоящее время в законодательстве Российской Федерации нет положений, утверждающих перечень обязательных (минимальных) ветеринарно-санитарных мер (требование федерального закона «О техническом регулировании»), порядок их применения как органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, так и хозяйствующими субъектами – юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами.

Возникают проблемы в осуществлении полномочий по контролю за исполнением главами поселковых и районных администраций ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов. Последнее обстоятельство приводит к наличию бесхозных скотомогильников, которые ветшают, а ремонт и поддержание их в надлежащем санитарно-техническом состоянии не проводится, что создает идеальные условия для распространения заразных болезней, опасных для здоровья людей, животных и окружающей среды.

В Сибирском федеральном округе опасная ситуация сложилась с ветеринарно-санитарным состоянием мест утилизации биологических отходов. За исключением Новосибирской, Омской областей и Республики Хакасия в регионах округа доля мест утилизации биоотходов, находящихся в удовлетворительном ветеринарно-санитарном состоянии, не превышает 80%. Наиболее худшая ситуация сложилась в Алтайском крае (6%) и в Республике Бурятия (9%).

Для решения указанных проблем предлагается:

1. Скорейшее принятие новой редакции Федерального закона «О ветеринарии», который установит четкое разграничение полномочий между федеральным и региональным ветеринарным надзором и обеспечит большую готовность российской нормативно-правовой базы к условиям членства в ВТО и Таможенном союзе, гармонизирует законодательство России с международными требованиями, правилами и нормами.

2. Разработать единые своды (кодексы) ветеринарно-санитарных требований, правил и норм по видам хозяйственной деятельности с последующим доведением их до участников такой деятельности (например, требования для предприятий по содержанию и убою свиней – одно

направление хозяйственной деятельности; переработка продуктов убоя животных – второе направление хозяйственной деятельности и т.д.).

3. Провести работу по совершенствованию законодательства в сфере применения ветеринарно-санитарных мер и совершенствованию судебной практики. При этом необходимо не только разрабатывать новые нормативно-правовые акты, гармонизированные с международными соглашениями (договорами), но и устранить неоднозначные толкования действующих нормативных правовых актов и противоречия между ними и судебными решениями.

4. Разработать и принять федеральный закон «Об учете, идентификации, происхождении и прослеживаемости движения животных, кормов и пищевых продуктов, подконтрольных государственной ветеринарной службе».

Необходимо ввести в Российской Федерации систему прослеживания движения животных и продукции, разработать и внедрить механизм учета всех сельскохозяйственных животных и их перемещений, процессов выработки сырья, производства, переработки, товародвижения и реализации пищевых продуктов и утилизации некачественных и опасных пищевых продуктов. Это позволит через единую базу отслеживать движение продукции по всей товаропроводящей сети с учетом каждого налогоплательщика. На хозяйствующие субъекты необходимо возложить ведение учета входящего сырья и выпускаемых пищевых продуктов, а на органы государственного надзора – проведение контроля за ведением учета и организацию мероприятий по прослеживаемости движения продукции от производителя до потребителя.

5. Разработать и принять на федеральном уровне нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы постановки диагноза болезни животных, законодательно определив, кто имеет право на постановку диагноза, какие документы и какой формы необходимы для проведения этой процедуры, порядок передачи должностным лицом органу исполнительной власти заключения и сопроводительных документов для установления ограничительных мероприятий (карантина) и др.

6. Установить законодательно обязанности федеральных органов и органов исполнительной власти в сфере применения ветеринарно-санитарных мер по проведению лабораторного мониторинга состояния здоровья животных и лабораторного мониторинга безопасности пищевых продуктов животного происхождения, находящихся в обороте. Предусмотреть в бюджете расходы на отбор биологических проб от животных, доставку их в лабораторию или закупку образцов пищевой продукции и проведение их исследований в рамках лабораторного мониторинга с целью освобождения хозяйствующих субъектов от затрат на проведение государственного лабораторного мониторинга.

7. Разработать и принять на уровне Российской Федерации федеральный закон «О применении ветеринарно-санитарных мер», так как в соответствии с федеральным законом «О техническом регулировании» именно

ветеринарно-санитарные меры являются обязательными для исполнения участниками процесса производства и оборота животных, кормов и кормовых добавок, технического, продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения.

Принятое решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в таможенном союзе» определяет ветеринарно-санитарные меры и порядок ввоза-вывоза товаров, подконтрольных государственной ветеринарной службе, при перемещении между государствами-участниками Таможенного союза, но не определяет ветеринарно-санитарные требования для внутренних перевозок товаров, а также не определяет ветеринарно-санитарные меры для предприятий по содержанию и убою животных, производству, переработке, хранению, транспортировке, реализации и утилизации товаров, подконтрольных государственной ветеринарной службе.

8. Согласно требованию Международного эпизоотического бюро (МЭБ) правительства стран при разработке законодательства располагают двумя возможностями:

- 1) установление правительством страны своих санитарных требований на основе международных норм и рекомендаций МЭБ (рекомендуется ВТО);
- 2) установление более строгих требований, чем те, которые рекомендованы МЭБ, но при этом правительство должно доказать, что его требования обоснованы научной оценкой рисков, несущих потенциальную опасность для здоровья людей и животных.

В Российской Федерации необходимо использовать второй вариант и устанавливать более строгие требования с целью защиты потребителей от некачественных и опасных пищевых продуктов и минимизации экономического ущерба государству в результате возникновения особо опасных болезней животных. Такие требования, как в отношении импорта животных, так и в отношении пищевых продуктов Россией установлены во взаимодействии с Казахстаном и Республикой Беларусь, в рамках Таможенного Союза.

2. Возможные дополнительные источники финансирования применения ветеринарно-санитарных мер

Во многих странах мира финансирование ветеринарно-санитарных мер осуществляется не только в отношении ветеринарной службы, но и всех предприятий – участников производства и оборота продукции и животных.

Большинство хозяйств субъектов Российской Федерации по экономическим причинам не могут выполнять весь перечень необходимых ветеринарно-санитарных мер, поэтому **предлагается рассмотреть возможность дополнительного финансирования хозяйствующих субъектов посредством предоставления из федерального и региональных бюджетов субсидий для применения ветеринарно-санитарных мер.**

Выделять такие субсидии необходимо при условии заключения между хозяйствующим субъектом и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ветеринарии «Соглашения о применении ветеринарно-санитарных мер по обеспечению биологической и пищевой безопасности на предприятии».

Согласно данному соглашению соответствующее учреждение, подведомственное органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ветеринарии должно будет проводить определенный соглашением перечень ветеринарно-санитарных мероприятий, а предприятие за выполненные ветеринарно-санитарные мероприятия должно будет перечислять учреждению ветеринарии часть средств, полученных от субсидий и дотаций.

Такая система финансирования с одной стороны будет являться государственной поддержкой предприятий по выполнению обязательных ветеринарно-санитарных мер, тем самым повысит уровень биологической и пищевой безопасности, а с другой позволит обеспечить необходимый объем финансирования ветеринарных учреждений за проведенные ветеринарно-санитарные мероприятия согласно заключенным соглашениям.

Ограничения по оказанию государственной поддержки сельхозтоваропроизводителям, установленные ВТО, не распространяются на ветеринарно-санитарные меры (например, строительство новых объектов животноводства в связи с неустраняемой инфицированностью старых объектов содержания животных; обновление оборудования необходимого для содержания и кормления животных, молокопроводов; замена поголовья животных, в связи с регистрируемыми очагами заразных болезней животных; проведение вакцинаций, лечебно-профилактических обработок, диагностических исследований и целого ряда других ветеринарно-санитарных мер).

Поэтому во многих странах одним из видов поддержки сельхозпроизводителей является поддержка через финансирование ветеринарно-санитарных мер (предупреждение чрезвычайных ситуаций биологического характера – эпизоотий, борьба с болезнями животных и научные исследования).

Данную практику поддержки целесообразно внедрить в отношении предприятий агропромышленного комплекса субъектов Российской Федерации, например, посредством утверждения и реализации на условиях софинансирования с федеральным бюджетом региональных программ «Проведение противоэпизоотических и ветеринарно-санитарных мероприятий», «Развитие системы обращения с биологическими отходами».

В рамках реализации указанных программ предприятия агропромышленного комплекса будут обеспечиваться рядом вакцин и диагностических препаратов, научным сопровождением по вопросам обеспечения биологической и пищевой безопасности, а также содействием в создании системы сбора и временного хранения биологических отходов при

убое сельскохозяйственных животных и в приобретении передвижных убойных пунктов.

Из опыта финансирования ветеринарных служб других стран мира целесообразно рассмотреть применение их системы финансирования на территории Российской Федерации. Суть этой системы заключается в том, что средства на деятельность государственной ветеринарной службы с одной стороны выделяются из бюджета для выполнения государственного задания и целевых программ. С другой стороны, создается специальный счет госветслужбы для формирования средств от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, занятых содержанием животных, производством, переработкой, хранением и реализацией продукции, подконтрольной государственной ветеринарной службе.

Источником формирования таких счетов являются отчисления в фиксированном размере (процентном отношении) или в виде госпошлины от стоимости животных, кормов, технического и продовольственного сырья и пищевых продуктов, лекарственных средств и другой продукции, подконтрольной государственной ветеринарной службе.

За каждую голову животного, килограмм мяса или других видов продукции животного происхождения производятся отчисления на специальный счет госветслужбы для проведения специалистами госветслужбы противоэпизоотических и ветеринарно-санитарных мероприятий, экспертизы пищевых продуктов и других работ на объектах юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, занятых содержанием животных, производством, переработкой, хранением и реализацией продукции, подконтрольной государственной ветеринарной службе.

Эта система действует не только в целях обеспечения деятельности госветслужбы в необходимом объеме, но, прежде всего, в целях осуществления достоверного учета находящихся на предприятиях животных, кормов, лекарственных средств, технического сырья и пищевых продуктов.

Такой учет с использованием государственной ветеринарной службы позволяет странам обеспечить полноту собираемости налогов в свои бюджеты, соответствующих реальным объемам производимой и реализуемой продукции тем или иным предприятием (хозяйствующим субъектом). Информация о фактических объемах продукции, животных и другие данные, получаемые госветслужбой при осуществлении своей деятельности направляются в налоговые органы.

Без такого учета не может быть обеспечена биологическая и пищевая безопасность ввиду неполного охвата оценкой безопасности всей производимой и находящейся в обороте продукции и животных.

В целях увеличения доходной части бюджета от налоговых сборов, а также повышения эффективности мер по обеспечению биологической и пищевой безопасности, предлагается нормативно-правовым актом

федерального уровня установить на предприятиях порядок учета поступающей продукции и сопроводительных документов.

Одним из вариантов дополнительного финансирования учреждений государственной ветеринарной службы субъектов Российской Федерации можно предусмотреть **осуществление частичной или полной компенсации затрат исполнителя работ при проведении противозпизоотических и ветеринарно-санитарных мер на объектах агропромышленного комплекса.**

Источником компенсации затрат можно определить средства региональных бюджетов, направляемые агропромышленному комплексу на выполнение региональных программ развития сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по статье «применение ветеринарно-санитарных мер на объектах агропромышленного комплекса».

Компенсация затрат возможна, как в части проведения работ (услуг), так и в части приобретения расходных материалов и оборудования на проведение указанных работ (услуг) на объектах агропромышленного комплекса.

Размер компенсации затрат определяется в соглашении, заключаемом между учреждениями ветеринарии субъекта Российской Федерации и хозяйствующими субъектами.

При условии применения данной системы, используемой в международной практике, возможно получение дополнительных средств на ветеринарно-санитарные мероприятия, которые позволят решить актуальный на сегодняшний день вопрос повышения оплаты труда в сфере ветеринарии, стимулировать развитие агропромышленного комплекса и повысить уровень биологической и пищевой безопасности на территории субъектов Российской Федерации.

3. Кадровый потенциал

По данным на 2013 г. общая штатная численность работников государственных ветеринарных служб субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа составляет 14 713 человек, из них ветеринарных специалистов – 9 116 чел (62%). Оставшиеся 5597 человек (38%) являются обслуживающим персоналом.

Общее количество сотрудников пенсионного и предпенсионного возраста, работающих в госветслужбах субъектов Федерации округа – 3 161 человек или 21,5%. Наиболее высокое соотношение работающих сотрудников пенсионного и предпенсионного возраста в Забайкальском крае - 42% (572 из 1373 человек) и Республике Тыве 38% (110 из 288 человек).

В Сибирском федеральном округе в сравнении с остальными округами произошло наибольшее сокращение числа ветеринарных специалистов (на 17 % за 2011-2012 гг.) в основном за счёт сокращения штата специалистов в Забайкальском крае (на 26%), Республике Тыва (на 42%) и Алтайском крае (на 48 %). Сокращение количества ветеринарных

специалистов произошло в 9 из 12 субъектов округа. В Республике Бурятия их численность не изменилась. При этом **ветеринарные специалисты округа испытывают одну из наибольших нагрузок исходя из количества условных голов животных, приходящихся на одного специалиста (777 голов), выше только в Центральном федеральном округе (806 голов).**

Средняя заработная плата работников государственной ветеринарной службы в субъектах Федерации Сибирского Федерального округа значительно ниже среднего уровня по экономике соответствующих регионов. По данным 2013 г. наиболее низкая средняя заработная плата работников госветслужбы (даже с учетом выплат стимулирующего характера, оплачиваемых за счет средств, полученных от оказания платных ветеринарных услуг) в Алтайском (13100 р.), Забайкальском краях (12324 р.), Республиках Алтай (12376 р.) и Хакасия (12100 р.). Наиболее высокая – в Томской (19000 р.), Иркутско (17200 р.) областях, Республике Бурятия (15300 р.)

Размер месячного денежного содержания государственных инспекторов ветеринарного надзора территориальных управлений Россельхознадзора в Сибирском федеральном округе в 2013 году составил в среднем по регионам от 16 до 24 тысяч рублей (18 502 руб. - Иркутская область, 21 164 рублей - Новосибирская область). Зарботная плата сотрудников территориальных Управлений в 2013 году ниже уровня 2008 года, при этом **на фоне произошедшего в течение последних лет сокращения штатной численности, нагрузка на 1 инспектора возросла более чем в два раза.**

Госветслужба регионов утрачивает конкурентоспособность на рынке труда. Теруправлениями Россельхознадзора ощущается дефицит квалифицированных специалистов в области ветеринарного надзора, подготовленных к работе с новыми автоматизированными, информационными системами и отвечающих повышенным требованиям к профессиональной подготовке в связи с введением европейских стандартов ВТО и условий Таможенного союза.