

Доклад об осуществлении регионального государственного ветеринарного надзора на территории Томской области в 2014 году

Раздел 1 «Состояние нормативно-правового регулирования в сфере ветеринарии»

Ветеринарное законодательство Российской Федерации состоит из Закона РФ «О ветеринарии» и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Большинство нормативных правовых актов в сфере ветеринарии были введены в действие до принятия Конституции Российской Федерации, являются устаревшими и в настоящее время не могут применяться в полном объеме на территории Российской Федерации.

В соответствии со статьей 3 Закона «О ветеринарии» к полномочиям субъекта Российской Федерации в области ветеринарии относится регистрация и контроль за деятельностью специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью. В данную категорию попадают только специалисты в области ветеринарии, имеющие статус индивидуального предпринимателя. В то же время деятельность в области ветеринарии (лечебно-профилактическую, хирургическую и т.д.) на практике осуществляют и юридические лица. Однако регистрация юридических лиц, занимающихся ветеринарной деятельностью, законом не предусмотрена, что дает им право осуществлять деятельность в области ветеринарии без контроля со стороны ветеринарной службы субъекта Российской Федерации.

Положение о Подразделении государственного ветеринарного надзора на предприятиях по переработке и хранению продуктов животноводства, утвержденное Главным государственным ветеринарным инспектором Российской Федерации 14 октября 1994 года № 13-7-2/173 противоречит требованиям Закона Российской Федерации «О ветеринарии», Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также иным нормативным правовым актам. На животноводческих предприятиях не может быть создано постоянно действующее подразделение государственного ветеринарного надзора, так как режим постоянного государственного контроля может быть введен только в отношении отдельных объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений (ст. 13.1 Федерального закона №294-ФЗ), к которым животноводческие предприятия не относятся. Кроме того, органы, осуществляющие надзор (контроль), не могут содержаться за счет средств, получаемых за платные ветеринарные услуги (на основе договора об оказании ветеринарных услуг).

В настоящее время не внесены изменения в инструкции и методические указания по профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями животных, касающиеся процедуры наложения и снятия ограничительных мероприятий (карантина), в соответствии с новой редакцией Закона Российской Федерации «О ветеринарии». Так же все они ориентированы на недействующую систему ветеринарной службы.

Создание Таможенного союза преследовало целью создание единого экономического пространства, зоны свободной торговли, в которой государства-участники руководствуются едиными правилами, в том числе и ветеринарными.

В то же время в России одновременно действуют несколько режимов правового регулирования. Так, порядок перемещения подконтрольных грузов устанавливается Приказом Минсельхоза РФ от 16.11.2006 N 422 «Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов», а с 01 марта 2015 года приказом Минсельхоза России от 17.07.2014 N 281 «Об утверждении Правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде» и Решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 N 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в таможенном союзе». Порядок перемещения грузов, установленный указанными актами, значительно отличается друг от друга, а именно: согласно российскому законодательству оформление и выдача ветеринарных документов на товары является услугой, согласно же Решению Таможенного союза - это контрольная деятельность государственных органов.

Приведенный анализ отдельных нормативных актов в сфере ветеринарии показывает, что «система ветеринарного законодательства» не отвечает критериям системности. Нормативные правовые акты, содержащие нормы ветеринарного законодательства, не увязаны между собой, что не позволяет им выполнять регулируемую функцию. Для определения целей и реализации задач ветеринарии, обеспечивающих достижение поставленных целей, необходимо переработать и пересмотреть систему нормативных правовых актов в сфере ветеринарии и привести их в соответствие с требованиями законодательства.

Раздел 2 «Организация государственного контроля (надзора)»

Сведения об организационной структуре Управления ветеринарии Томской области

Общее количество структурных единиц	из них: количество структурных единиц, осуществляющих функции по контролю (надзору)
5	1 (Комитет государственного ветеринарного надзора)

Перечень и описание основных и вспомогательных (обеспечительных) функций
Управления ветеринарии Томской области

Функции	Наименование и реквизиты нормативных правовых актов, регламентирующих порядок исполнения функций
1. Основная функция - осуществление регионального государственного ветеринарного надзора	Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-I "О ветеринарии", Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральный закон от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 N 476 "О вопросах государственного контроля (надзора) и признании

	утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации", Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», утв. Решением Комиссии Таможенного от 09 декабря 2011 г. № 880; Технический регламент Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции», принятого Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013г. № 68; Таможенный регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции», принятый Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013г. № 67, Положение о Едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе таможенного союза и на таможенной территории таможенного союза, утв. Решением Комиссии таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317; Постановление Администрации Томской области от 14.02.2014 N 41a «Об утверждении Положения о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Томской области», Административный регламент осуществления регионального государственного ветеринарного надзора на территории Томской области, утвержденный приказом Управления ветеринарии Томской области от 30.05.2014 № 68.
2. Вспомогательные (обеспечительные функции):	
2.1.Проведение расследований, направленных на установление причин, условий возникновения и распространения заразных болезней животных и небезопасных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства	Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-І "О ветеринарии", Постановление Администрации Томской области от 14.02.2014 N 41a «Об утверждении Положения о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Томской области», Административный регламент осуществления регионального государственного ветеринарного надзора на территории Томской области, утвержденный приказом Управления ветеринарии Томской области от 30.05.2014 № 68
2.2. Установление и отмена ограничительных мероприятий (карантина), направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных	Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-І "О ветеринарии", Приказ Минсельхоза РФ от 19.12.2011 N 476 "Об утверждении перечня заразных, в том числе особо опасных, болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин)"

болезней животных на территории субъекта Российской Федерации	
2.3. Проведение ветеринарно-санитарной экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов в целях определения возможности дальнейшего использования или уничтожения таких продуктов	Федеральный закон от 02.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», утв. Решением Комиссии Таможенного от 09 декабря 2011 г. № 880; Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. N 1263 "Об утверждении Положения о проведении экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании или уничтожении" Приказ Минсельхоза РФ от 6 мая 2008 г. N 238 "Об утверждении Инструкции по проведению государственного контроля и надзора в области ветеринарно-санитарной экспертизы некачественной и опасной продукции животного происхождения, ее использования или уничтожения"
2.4. Мониторинг качества, безопасности пищевых продуктов	Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. N 883 "Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения"

Управление ветеринарии Томской области осуществляет взаимодействие с иными контролирующими органами в форме обмена информацией, необходимой для реализации соответствующих полномочий.

Организации, подведомственные Управлению ветеринарии Томской области, функции по осуществлению регионального государственного ветеринарного надзора не осуществляют.

Обращения об аккредитации экспертов, привлекаемых на осуществление регионального государственного ветеринарного надзора в Управление ветеринарии Томской области не поступали.

Раздел 3 «Финансовое и кадровое обеспечение государственного контроля (надзора)»

Сведения, характеризующие финансовое обеспечение исполнения функции по осуществлению государственного контроля (надзора)

Планируемое выделение бюджетных средств (тыс. руб.)	Фактическое выделение бюджетных	Расходование бюджетных средств		
		Всего (тыс. руб.)	из них на объем исполненных в отчетный период контрольных функций (тыс.	Средняя стоимость выполнения одной проверки (тыс. руб.)

	средств (тыс. руб.)		руб.)	
16171	16171	16171	16171	25,8

Сведения о штатной численности работников Управления, выполняющих функции по контролю (надзору), о квалификации работников и о мероприятиях по ее повышению

Штатная численность должностей (ставок) непосредственно выполняющих функции по контролю (надзору), (ед.)	Фактическая численность работников, непосредственно выполняющих функции по контролю (надзору), (человек)	из них: прошедших повышение квалификации за отчетный период, (человек)
21	21	0

Средняя нагрузка на 1 работника по фактически выполненному в отчетный период объему функций по контролю составляет 30 контрольно-надзорных мероприятий.

К проведению мероприятий по контролю привлекалось четыре аккредитованных организации.

Раздел 4. Проведение государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В 2014 году государственными ветеринарными инспекторами Комитета государственного ветеринарного надзора Управления ветеринарии Томской области проведено - 626 проверок.

Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в ходе проведения проверок в отношении которых выявлены правонарушения за период 2014 года - 185, из них количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным – 40.

Количество прекративших свою деятельность организаций в 2014 году – 31.

В 2014 году в органы прокуратуры направлено заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок – 12, отказано в согласовании – 4. Совместно с другими органами государственного контроля (надзора) проверки не проводились.

Всего за год вынесено 193 постановления о привлечении к административной ответственности. Наложено штрафов на сумму 1875 тысяч рублей. Взыскано штрафов в сумме 1116 тысяч рублей.

В рамках мероприятий по контролю экспертными организациями проведено 739 лабораторных исследований.

Случаи причинения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные

мероприятия, вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, а также о случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера не выявлены.

Раздел 5. Действия органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений

	Всего за отчетный период	при плановых проверках	при внеплановых проверках
Количество выявленных нарушений обязательных требований законодательства в области ветеринарии (ед.)	195	143	52
Количество назначенных административных наказаний по результатам проверок (ед.)	175	127	48
Количество принятых мер по приостановлению реализации продукции животного происхождения (ед.)	242		
Выявлено и изъято из оборота некачественной и опасной продукции животного происхождения (тонн)	360		

Случаи оспаривания в суде юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями оснований и результатов проведения в отношении их мероприятий по контролю (количество удовлетворенных судом исков, типовые основания для удовлетворения обращений истцов, меры реагирования, принятые в отношении должностных лиц органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля) отсутствуют.

Раздел 6. «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Показатели эффективности государственного ветеринарного надзора

Показатели эффективности	Единицы измерения	Значения показателей в 2014 году
Выполнение плана проведения проверок (доля проведения плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок).	%	92,8

Доля заявлений, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано.	%	33
Доля проверок, результаты которых признаны недействительными	%	0
Доля проверок, проведенных с нарушением требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностному лицу применены меры дисциплинарного, административного наказания.	%	0,1
Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя	ед.	1,3
Доля проведенных внеплановых проверок	%	33,8
Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых были проведены проверки (от общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Томской области, деятельность которых подлежит государственному ветеринарному надзору)	%	14,8
Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок	%	29
Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок)	%	30,8
Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения)	%	100
Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)	%	8,6

Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившихся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)	%	0
Доля проверок по итогам которых по фактам выявленных правонарушений наложены административные наказания	%	97
Доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений)	%	3,1
Отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах)	%	26
Средний размер наложенного административного штрафа в том числе на должностных лиц и юридических лиц (тыс. рублей)	тыс. рублей	10
Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел	%	0
Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью предотвращения угрозы причинения такого вреда (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок)	%	5,7
Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, имуществу физических и юридических	%	0

лиц, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок)		
---	--	--

Раздел 7 «Выводы и предложения по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля»

Одной из основных проблем для Управления ветеринарии Томской области при осуществлении государственного ветеринарного надзора продолжает оставаться дублирование контрольно-надзорных функций в сфере ветеринарии со стороны Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Связи с чем полагаем целесообразным и обоснованным наделить контрольно-надзорными полномочиями исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области ветеринарии следующими полномочиями, осуществляющимися в настоящее время:

- Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору:

Государственный ветеринарный надзор:

1) федеральный государственный ветеринарный надзор, за исключением ветеринарного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и (или) местах полного таможенного оформления;

2) федеральный государственный надзор в сфере обращения с лекарственными средствами в отношении лекарственных средств для ветеринарного применения;

3) лицензирование фармацевтической деятельности в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, за исключением указанной деятельности, осуществляемой хозяйствующими субъектами, места осуществления деятельности которых находятся на территории двух и более субъектов Российской Федерации;

4) государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, в том числе за соблюдением требований к качеству и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна при осуществлении закупок для государственных нужд, за исключением фитосанитарного надзора и контроля;

Государственный фитосанитарный надзор:

1) федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор, за исключением карантинного фитосанитарного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

- Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека:

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор:

1) федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства в части:

а) контроль обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов животного и растительного происхождения при их изготовлении, хранении, перевозке и реализации (принципы «от стойла к столу» «от поля к столу»);

б) надзор за утилизацией или уничтожением некачественной и опасной для

человека пищевой продукции;

в) контроль соблюдения правил продажи продовольственных товаров в части, касающейся обеспечения их качества и безопасности.

В настоящее время субъекты предпринимательства с целью подтверждения безопасности пищевой продукции на разных этапах вынуждены обращаться в несколько организаций.

Например, субъект предпринимательства, осуществляющий деятельность по производству молочной продукции, в соответствии с законодательством 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.

В то же время, существующая структура ветеринарных служб субъектов Российской Федерации в полной мере способна оказывать полный спектр лабораторных услуг на всех этапах производства, переработки, хранения, реализации пищевой продукции по принципу «от стойла к столу».

Необходимость передачи вышеуказанных контрольно-надзорных полномочий по принципу «от стойла к столу» одному органу также необходима с целью исключения избыточных административных процедур для хозяйствующих субъектов.

Передача всех вышеуказанных контрольно-надзорных полномочий одному органу будет способствовать:

- снижению риска нанесения вреда жизни и здоровью населению региона;
- исключению дублирования надзорных полномочий и снижению административных барьеров;
- снижению соотношения затрат на обеспечение контрольно-надзорных функций и полномочий и качества их реализации;
- повышению доходной части областного бюджетов субъектов Российской Федерации;
- снижению издержек для предпринимателей;
- улучшению регионального инвестиционного климата.

Практическая деятельность Управления ветеринарии показывает, что в отношении таких поднадзорных ветеринарной службе объектов как скотомогильники и иные объекты утилизации биологических отходов существует реальная необходимость в более частом чем один раз в 3 года проведении проверок.

Для надлежащей реализации возложенных на Государственную ветеринарную службу функций в сфере государственного ветеринарного надзора, устранения существующих противоречий в нормативных правовых актах необходимо: дополнить часть 9 статьи 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" положением, предусматривающим, что в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере утилизации биологических отходов плановые проверки могут проводиться два и более раза в три года.

Соответственно внести изменения в Перечень видов деятельности, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью, утв. постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. N 944 установив, что в отношении субъектов, осуществляющих утилизацию биологических отходов, проверки проводятся два раза в год (весной и осенью).

Приказом Министерства сельского хозяйства от 17 июля 2014 года № 281 «Об утверждении Правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде» (далее - Правила), вступающим в силу 1 марта 2015 года рекомендовано органам и учреждениям, входящим в систему государственной ветеринарной службы Российской Федерации, до 1 февраля 2017 года обеспечить техническую возможность оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде с использованием государственной информационной системы.

Во исполнение указанного приказа в Томской области необходимо обеспечить готовность более 100 рабочих мест ветеринарных специалистов, осуществляющих оформление и выдачу ветеринарных сопроводительных документов, для чего необходимо: приобрести оборудование, обеспечить бесперебойный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», государственной информационной системе посредством Системы межведомственного электронного взаимодействия. При этом инфраструктура Томской области позволяет обеспечить указанный доступ только в муниципальных центрах. Создание условий необходимых для выдачи ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде во всех подразделениях ветеринарной службы потребует значительных расходов областного бюджета.

Кроме того, с целью недопущения ухудшения эпизоотической обстановки на всей территории государства, обеспечения полной прослеживаемости подконтрольных товаров, в течение переходного периода электронном документообороте сохраняется необходимость выдачи ветеринарных сопроводительных документов в бумажном виде, что также приведет к увеличению нагрузки на бюджеты субъектов.

Обеспечить техническую возможность оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде повсеместно на территории Томской области к 2017 году не представляется возможным.

При таких обстоятельствах, считаем необходимым внести изменения в Правила, предусмотрев одномоментный переход на оформление ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде на всей территории Российской Федерации, не ранее 2020 года.