

Доклад об осуществлении регионального государственного ветеринарного надзора на территории Томской области в 2013 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 то же время активно ведется разработка и принятие нормативных актов Таможенного союза, содержащих ветеринарные требования. Этот новый блок нормативно-правового регулирования причудливым образом встраивается в действующую, во многом устаревшую систему ветеринарного законодательства.

Как примеры коллизий, пробелов, противоречий ветеринарного законодательства, можно привести следующие:

Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2006 № 310 «Об отчуждении животных и изъятии продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных» не может применяться в полном объеме, так как перечень болезней, при которых допускается отчуждение животных и изъятие продуктов животноводства, утвержденный Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, отменен приказом Минсельхоза России от 19.12.2011 № 476. Новый перечень до настоящего времени не утвержден. Отсутствие перечня может создать сложности при проведении мероприятий по ликвидации очагов особо опасных болезней животных.

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. Приказ Минсельхозпрода РФ от 11.05.1999 № 359 «Об утверждении Правил по профилактике и борьбе с лейкозом крупного рогатого скота» противоречит Федеральному закону от 12.06.2008 № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию». В соответствии с п.п. 4.4. п 4 приказа молоко от инфицированных и остальных коров оздоравливаемого стада (фермы, индивидуального подсобного хозяйства, фермерского хозяйства) сдают на молокоперерабатывающий завод или используют внутри хозяйства после пастеризации в обычном технологическом режиме. После обеззараживания молоко используется без ограничений. В то же время в соответствии с требованиями п.1, п. 2 ст. 5 Технического регламента на молоко и молочную продукцию условия получения от сельскохозяйственных животных молока, перевозки, реализации и утилизации сырого молока, сырого обезжиренного молока и сырых сливок, молочных продуктов непрямого производства должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации о ветеринарии. Сырое молоко должно быть

получено от здоровых сельскохозяйственных животных на территории, благополучной в отношении инфекционных и других общих для человека и животных заболеваний. Таким образом, следуя требованиям Технического регламента, необходимо менять систему мероприятий по борьбе с лейкозом, вносить изменения в Правила по профилактике и борьбе с лейкозом крупного рогатого скота.

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 реальности происходит ситуация когда в России одновременно действуют несколько режимов правового регулирования. Так, порядок перемещения подконтрольных грузов устанавливают нормативных правовых акта - Приказ Минсельхоза РФ от 16.11.2006 N 422 "Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов" и Решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 N 317 "О применении ветеринарно-санитарных мер в таможенном союзе". Установленный порядок перемещения грузов, установленный ими, отличается значительно.

Анализ норм этих нормативных правовых актов показывает, что по российскому законодательству оформление и выдача ветеринарных документов на товары является услугой. Согласно же Решению Таможенного союза - это контрольная деятельность государственных органов:

Пункт 3.10. Решения комиссии Таможенного союза гласит: При проведении ветеринарного контроля (надзора) для оформления ветеринарных сертификатов на ответственность Единым ветеринарным требованиям принимаются протоколы лабораторных испытаний (исследований), проведенных в аккредитованных в национальных системах аккредитации лабораториях Сторон и включенных в Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) таможенного союза в соответствии с Соглашением об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории таможенного союза от 11 декабря 2009 года.

Ветеринарный контроль при перемещении (перевозке) подконтрольных товаров всеми видами транспорта в пределах таможенной территории таможенного союза осуществляется уполномоченными органами Сторон при их производстве и погрузке.

Погрузка подконтрольных товаров без проведения ветеринарного контроля не допускается.

В правилах организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов слово контроль не используется. Сложившаяся судебная практика трактует отношения по оформлению и выдаче ветеринарных сопроводительных документов как платные ветеринарные услуги.

Таким образом при регулировании отношений связанных с оформлением и выдачей ветеринарных сопроводительных документов, изначально в Решении Таможенного союза №317 и Правилах организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов заложены различные принципы правового регулирования, в одном случае отношения трактуются как гражданско-правовые, в другом как административные.

В соответствии с п.п. 2.4. Правил при перевозке грузов между субъектами Российской Федерации в графе «Особые отметки» ветеринарного свидетельства указывают номер и дату разрешения руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ветеринарии, а также номер ветеринарного сопроводительного документа, в сопровождении которого груз поступил на хранение, в то же время согласно п.п. 4.4. Решения Комиссии таможенного союза при перемещении (перевозке) подконтрольных товаров в пределах таможенной территории таможенного союза разрешения уполномоченных органов не требуется. В соответствии с п.п. 3.4. Правил копии ветеринарных сопроводительных документов считаются недействительными, в то же время в соответствии с требованиями п.п. 4.6. Решения Комиссии таможенного союза в случае дробления партии подконтрольного товара, произведённого на таможенной территории таможенного союза, при прибытии в место назначения на более мелкие партии, уполномоченным органом Стороны для новых получателей оформляются копии ветеринарных сертификатов, выданных уполномоченным органом в месте погрузки, в которые (на обороте листа) вносятся следующие данные: соответствие подконтрольного товара и нового транспортного средства ветеринарно-санитарным требованиям, номер транспортного

средства, количество перегруженных в него подконтрольных товаров, наименование и местонахождение получателя груза, дата перегрузки. Эти сведения заверяются печатью и подписью должностного лица уполномоченного органа.

Таким образом у нас существует два порядка перемещения подконтрольных грузов, один установлен Положением о едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе таможенного союза и на таможенной территории, утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 N 317 другой – Правилами организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, требования которых в некоторых случаях прямо противоречат друг другу. С точки зрения законодательства Таможенного союза – это допустимо, (согласно п. 3.7 Положения о едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе таможенного союза и на таможенной территории, утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 N 317 Подконтрольные товары могут перемещаться в пределах территории одной стороны в порядке, предусмотренном законодательством этой страны), но это противоречит той идеи, которая преследовалась при создании Таможенного союза и создает сложности как в работе государственных органов осуществляющих функции по выдаче ветеринарных сопроводительных документов и вводят в заблуждение хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по перевозке грузов, поднадзорных ветеринарной службе.

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 регулирующую 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.

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 - контроль за соблюдением ветеринарного законодательства; 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 Администрации Томской области от 14.02.2014 № 41а "Об утверждении положения о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Томской области».
2. Вспомогательные (обеспечительные функции):	
2.1. Проведение исследований, 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-I "О ветеринарии", Постановление Администрации Томской области от 14.02.2014 № 41а "Об утверждении положения о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Томской области».
2.2. Установление и отмена ограничительных мероприятий (карантина), направленных на предотвращение распространения и	Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-I "О ветеринарии", Постановление Администрации Томской области от 14.02.2014 № 41а "Об утверждении положения о региональном государственном ветеринарном надзоре на территории Томской области».

ликвидацию очагов заразных 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	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.Разработка нормативных правовых актов в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных	Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-І "О ветеринарии"
2.5.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. Органы прокуратуры привлекали сотрудников Управления ветеринарии к проведению контрольно-надзорных мероприятий в качестве лиц, обладающих специальными познаниями в сфере ветеринарии.

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

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

Планируемо е выделение бюджетных средств (тыс. руб.)	Фактиче ское выделен ие бюджетн ых средств (тыс. руб.)	Расходование бюджетных средств		
		Всего (тыс. руб.)	из них на объем исполненных в отчетный период контрольных функций (тыс. руб.)	Средняя стоимость выполнения одной проверки (тыс. руб.)
14302	14302	14302	14302	20,03

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)
22	22	2

Средняя нагрузка на 1 работника по фактически выполненному в отчетный период объему функций по контролю составляет 33 контрольно-надзорных мероприятий.

Эксперты и представители экспертных организаций, к проведению мероприятий по контролю не привлекались.

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

В 2013 году главными государственными ветеринарными инспекторами Комитета государственного ветеринарного надзора Управления ветеринарии Томской области проведено за период 2013 года - 714 проверок.

Общее количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Томской области, деятельность которых подлежит государственному ветеринарному контролю (надзору) за период 2013 год составила – 5126.

Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились проверки за период 2013 года - 714, из них предусмотренных ежегодным планом проведения проверок – 403.

Количество прекративших свою деятельность организаций за период 2013 года – 24.

За период проведения проверок 2013 года направлено в органы прокуратуры заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок – 21, из них согласовано – 10, отказано в согласовании – 11.

Совместно с другими органами государственного контроля (надзора) проверок не проводилось

Всего за период 2013 год вынесено 267 постановлений о привлечении к административной ответственности. Наложено штрафов на сумму 1057 тысяч рублей. Взыскано в размере 1331 тысяч рублей.

**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 внепланов ых проверках
Количество выявленных нарушений обязательных требований законодательства в области ветеринарии (ед.)	264	134	130
Количество назначенных административных наказаний по результатам проверок (ед.)	267	130	137
Количество принятых мер по приостановлению реализации продукции животного происхождения (ед.)	242	72	170
Выявлено и изъято из оборота некачественной и опасной продукции животного происхождения (тонн)	353,7	5,7	348
Выдано предписаний (ед.)	264	134	130
Выполнено предписаний, в полном объеме - всего <u>*(4)</u>	258	134	124
Количество случаев возбуждения дел в случае невыполнения предписания (ч. 1, 8 ст. 19.5, ч. 1ст. 20.25 КоАП) (ед.)	18	0	18
Общая сумма назначенных административных штрафов (в рублях)	1057 000	358 000	699 000
на должностное лицо	317 000	87 000	228 000
на индивидуального предпринимателя	522 000	217 000	251 000
на юридическое лицо	220 000	0	220 000

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

Показатели эффективности государственного ветеринарного надзора.

Показатели эффективности	Единицы измерения	Значения показателей в 2013 году
Охват плановыми проверками юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащих плановому контролю в отчетном году	%	99,5
Удельный вес проверок, при которых не выявлены нарушения в общем количестве плановых и внеплановых проверок	%	63
Удельный вес проверок, при которых выявлены нарушения, но не приняты меры	%	0
Удельный вес проверок, при которых выданы предписания, в общем количестве плановых и внеплановых проверок	%	37
Удельный вес примененных мер административного наказания к количеству проверок	%	37
Удельный вес проверок, результаты которых были отменены в связи с наличием грубых нарушений Федерального закона N 294-ФЗ	%	0
Удельный вес заявлений о проведении внеплановых проверок, направленных на согласование в органы прокуратуры, по которым приняты положительные решения	%	50
Удельный вес принятых судом решений о приостановлении деятельности	%	0

В следующем году планируется оценивать эффективность государственного ветеринарного надзора по указанным выше критериям. Предполагается увеличить процент заявлений, направленных в органы прокуратуры, по которым приняты положительные решения о проведении 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. Полагаем, что необходимость внесения изменений в Закон РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-І "О ветеринарии", которые разграничат сферы компетенции между федеральной и региональной ветеринарными службами давно назрела. Систему органов Государственной ветеринарной службы Российской Федерации необходимо привести в соответствие с требованиями 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" и устранить дублирование в осуществлении функций по государственному ветеринарному надзору.

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).

Одна из проблем, с которой сталкиваются органы, осуществляющие государственный ветеринарный контроль при реализации Федерального закона №294-ФЗ — это существенное снижение оперативности при проведении внеплановых мероприятий по контролю из-за необходимости согласовывать проверки с органами прокуратуры.

Полагаем, что необходимо дополнить пункт 2 статьи 10 Федерального закона №294-ФЗ подпунктом «г», предусматривающим в качестве основания для проведения внеплановой проверки поступление в органы государственного контроля (надзора) информации о следующих фактах: о нахождении в обороте небезопасной продукции.