

ОРГАНИЗАЦИЯ и ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ВЕТЕРИНАРНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2016 ГОДУ

М. А. Шибаяев¹, И. М. Клиновицкая², А. С. Оганесян³, А. В. Бельчихина⁴, К. Н. Груздев⁵, А. К. Караулов⁶, Н. В. Лебедев⁷

¹Заведующий сектором, кандидат ветеринарных наук, ФГБУ «ВНИИЗЖ», г. Владимир, e-mail: shibaev@arriah.ru

²Старший научный сотрудник, кандидат экономических наук, ФГБУ «ВНИИЗЖ», г. Владимир, e-mail: klinovitskaya@arriah.ru

³Заведующий сектором, кандидат ветеринарных наук, ФГБУ «ВНИИЗЖ», г. Владимир, e-mail: oganesyan@arriah.ru

⁴Младший научный сотрудник, ФГБУ «ВНИИЗЖ», г. Владимир, e-mail: belchihina@arriah.ru

⁵Главный эксперт, доктор ветеринарных наук, профессор, ФГБУ «ВНИИЗЖ», г. Владимир, e-mail: gruzdev@arriah.ru

⁶Руководитель ИАЦ, кандидат ветеринарных наук, ФГБУ «ВНИИЗЖ», г. Владимир, e-mail: karaulov@arriah.ru

⁷Советник руководителя, кандидат ветеринарных наук, Россельхознадзор, г. Москва, e-mail: lebn@yandex.ru

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена организации государственного ветеринарного надзора в Российской Федерации. Приведены примеры организации государственного ветеринарного надзора в странах с федеративным устройством. Впервые представлены обобщенные результаты количественного анализа масштаба осуществления регионального государственного ветеринарного надзора в 2016 г., выявлены особенности распределения числа проведенных контрольно-надзорных мероприятий по регионам страны. Проведен анализ охвата подконтрольных региональному государственному ветеринарному надзору объектов проверками, по результатам которого выявлен относительно низкий процент охвата поднадзорных объектов, а также анализ некоторых показателей эффективности ветеринарного надзора, в том числе в сравнительном аспекте для плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий. Проведено количественное исследование обеспеченности контрольно-надзорных органов субъектов РФ в сфере ветеринарии трудовыми и финансовыми ресурсами, а также анализ, направленный на выявление связи между объемом данных ресурсов и раз-

личными факторами и переменными. Сделан вывод, что для целей обеспечения должного уровня защиты общества необходим переход от тотального контроля к риск-ориентированной концепции, предусматривающей планирование проверок в зависимости от уровня риска в ветеринарно-санитарном отношении. Кроме того, необходимо уделять более пристальное внимание вопросам разработки и актуализации единых подходов к определению штатной численности инспекторского состава и совершенствованию методических подходов расчета финансовых затрат на исполнение контрольно-надзорных функций. Результаты проведенного аналитического исследования могут быть использованы при разработке оптимальных подходов к решению возникающих на практике задач и в целом для совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный ветеринарный надзор, контрольно-надзорные мероприятия, ветеринарная служба, поднадзорные объекты, ресурсное обеспечение органов надзора, проверки.

UDC 619:00058(470)

ARRANGEMENT AND IMPLEMENTATION OF REGIONAL OFFICIAL VETERINARY SURVEILLANCE IN RUSSIAN FEDERATION IN 2016

M. A. Shibayev¹, I. M. Klinovitskaya², A. S. Oganasyan³, A. V. Belchikhina⁴, K. N. Gruzdev⁵, A. K. Karaulov⁶, N. V. Lebedev⁷

¹ Head of Sector, Candidate of Science (Veterinary Medicine), FGBI "ARRIAH", Vladimir, e-mail: shibaev@arriah.ru

² Senior Researcher, Candidate of Science (Economics), FGBI "ARRIAH", Vladimir, e-mail: klinovitskaya@arriah.ru

³ Head of Sector, Candidate of Science (Veterinary Medicine), FGBI "ARRIAH", Vladimir, e-mail: oganesyan@arriah.ru

⁴ Junior Researcher, FGBI "ARRIAH", Vladimir, e-mail: belchihina@arriah.ru

⁵ Chief Expert, Doctor of Science (Veterinary Medicine), Professor FGBI "ARRIAH", Vladimir, e-mail: gruzdev@arriah.ru

⁶ Head of IAC, Candidate of Science (Veterinary Medicine), FGBI "ARRIAH", Vladimir, e-mail: karaulov@arriah.ru

⁷ Adviser to the Head, Candidate of Science (Veterinary Medicine), Rosselkhoznadzor, Moscow, email: lebn@yandex.ru

SUMMARY

The paper is devoted to the arrangement of the official veterinary surveillance in the Russian Federation. Examples of veterinary surveillance arrangement in federal states are demonstrated. Summarized results of quantitative analysis of the scope of the regional official monitoring in 2016 are first published; special properties of the regional distribution of the control and surveillance measures are identified. Analysis of the coverage of the facilities subject to the regional official veterinary surveillance is performed, and following its results relatively low percent of the coverage of the controlled facilities is identified. Analysis of some parameters of veterinary surveillance performance including comparison of routine and random control and surveillance measures was performed. Staff and financial resources available for the RF veterinary surveillance authorities were quantified and analysis aimed at detection of interrelation between the resource volume and different fac-

tors and variables was made. It was concluded that for the purpose of adequate public protection the transition from total control to risk-oriented policy is needed and that risk-oriented policy should involve planning of checks depending on the animal health risk level. It is additionally urgent to pay closer attention to the development and revision of unified approaches to determination of inspectors' staff size and improvement of methodical approaches to the calculation of financial expenses on surveillance implementation. Results of the analytical investigation performed can be used for the development of optimal approaches to addressing practical tasks and for total improvement of veterinary surveillance in the Russian Federation.

Key words: official veterinary surveillance, surveillance measures, veterinary service, controlled facilities, provision of surveillance authorities with resources, checks.

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшей задачей, возложенной на государственную ветеринарную службу Российской Федерации, является осуществление государственного ветеринарного надзора (далее – госветнадзор). Ввиду того что ветеринарный надзор нацелен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований ветеринарного законодательства РФ органами государственной власти, юридическими лицами и гражданами, а также обширным кругом других подконтрольных субъектов при осуществлении своей деятельности, именно от качества исполнения ветеринарной службой данной функции напрямую зависит обеспечение эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия страны [7, 14].

В настоящее время вопросам контрольно-надзорной деятельности в стране уделяется особое внимание, поскольку происходит реформирование сферы государственного надзора и переход к контролю (надзору), основанному на риск-ориентированном подходе. Данные изменения не могут не затрагивать и ветеринарный надзор [4–6, 9, 13]. Однако обсуждение реформирования ветеринарного надзора и введение новых подходов невозможно без анализа существующей (действующей) системы контрольно-надзорной деятельности в данной отрасли. Именно на основе результатов ретроспективного анализа могут быть выработаны оптимальные подходы к решению возникающих на практике вопросов планирования, подготовки и проведения проверок и организации ветеринарного надзора в целом [2, 6].

К сожалению, количество информации и публикаций, затрагивающих тематику результатов и практической организации контрольно-надзорной деятельности в ветеринарии, несоизмеримо мало по отношению к значимости ветеринарного надзора для общества и страны в целом.

Настоящая работа посвящена организации регионального государственного ветеринарного надзора (далее – регветнадзор) в субъектах РФ и является первым аналитическим исследованием по обобщению результатов количественных данных, характеризующих организацию деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в области ветеринарии по исполнению государственной функции «Осуществление регионального государственного ветеринарного надзора» в 2016 г.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

В качестве исходных (первичных) данных использованы опубликованные в свободном доступе некоторые данные Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru>) и информация государственной автоматизированной информационной системы (ГАС) «Управление» (<http://gasu.gov.ru>), в которой опубликованы данные официального статистического наблюдения по форме «1-Контроль», содержащей результаты контрольно-надзорной деятельности уполномоченных в области ветеринарии органов исполнительной власти субъектов РФ [11].

Обработка количественных (числовых) данных проводилась с использованием программного обеспечения Statistica 10 (StatSoft, Inc.).

В исследовании использовались общепринятые методы и приемы анализа данных: обобщение и формализация информации, метод сравнительного ана-

лиза, методы выборки и группировки данных, методы ретроспективного анализа с применением методов описательной статистики.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

Как известно, в настоящее время госветнадзор в РФ осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный госветнадзор) и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный госветнадзор) в соответствии с их компетенцией [7, 14].

Действующее законодательство предусматривает возможность осуществления в одной и той же сфере одновременно федерального и регионального надзора (контроля), разграничение предметов проверок отсутствует. Во избежание дублирования полномочий компетенция органов власти разного уровня разграничивается путем определения объектов, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю.

При этом порядок проведения госветнадзора устанавливается Правительством РФ, а регветнадзора – высшим исполнительным органом государственной власти в каждом отдельном субъекте страны. Принципиальных отличий в организации и порядке проведения регветнадзора между отдельными регионами страны не выявлено [1, 3, 10, 15–17]. Данный факт обусловлен тем, что порядок проведения плановых и внеплановых проверок при осуществлении регветнадзора, периодичность и сроки их проведения устанавливаются Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и другим законодательством РФ [8].

Наряду с этим ситуация с организацией регветнадзора в субъектах страны имеет и некоторые различия по определенным аспектам, среди которых можно особо выделить следующие: состав и число должностных лиц, уполномоченных на осуществление ветнадзора; объем финансовых средств, выделяемых на выполнение данной государственной функции; количество и сфера деятельности расположенных на территории субъекта РФ объектов, подлежащих ветнадзору. Регионы также могут различаться по уровню социально-экономического развития, особенностям различных отраслей сельскохозяйственной деятельности, их спецификации и развитости, природно-климатическим условиям и т. д.

Примеры организации государственного надзора в некоторых странах с федеративным устройством

В Германии ветеринарный надзор относится к компетенции федеральных земель. В каждой земле министерство, в ведении которого находится ветеринарный надзор, составляет программу мониторинга, которую реализуют управления по безопасности пищевой продукции и ветеринарного контроля на местах. Такие управления занимаются, в частности, отбором проб и проверкой пищевых производств. Надзор охватывает всю цепочку добавленной стоимости – от производителей и переработчиков пищевой продукции до предприятий, занимающихся ее хранением, транспортировкой и реализацией в розницу и через точки общественного питания. Проверки проводятся периодически, без предварительного уведомления,

или по обращениям потребителей и иных лиц. Количество отбираемых проб определяется категорией риска, к которой отнесено то или иное предприятие. При возникновении острых проблем проводятся внеочередные проверки. Каждый год лаборатории земель анализируют около 400 тыс. проб. Процедура отбора проб установлена законодательно, что обеспечивает стандартизацию получаемых данных и возможность их использования в суде. Среди прочего проводится анализ на наличие в пробах патогенных микроорганизмов, остатков средств защиты растений, тяжелых металлов. При выявлении нарушений, угрожающих здоровью потребителей, контролирующий орган может изъять товар из продажи.

На федеральном уровне в ведении Министерства продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей находится несколько агентств и институтов, занимающихся вопросами ветеринарии и фитосанитарии. В частности, Федеральное ведомство защиты прав потребителей и безопасности пищевой продукции (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, BVL) выполняет координирующую и консультативную функции. Одна из его задач – повышение качества информирования о рисках и управление рисками в целях недопущения кризисных ситуаций. Ведомство выдает разрешения и совместно с федеральными землями координирует программы мониторинга; является национальным контактным центром в рамках Европейской системы быстрого оповещения о продуктах питания и кормах (RASFF), обеспечивающим обмен информацией между ЕС и федеральными землями; оказывает поддержку Федеральному министерству продовольствия и сельского хозяйства при управлении кризисными ситуациями и содействует при проведении проверок в Германии представителями ЕС и третьих стран. Проводит изучение и оценку заявлений на сертификацию кормовых добавок и диетических кормов; ведет реестр сертифицированных производителей кормов, реестр таможенных пунктов, через которые осуществляется импорт определенных видов кормов; координирует проведение в Германии программ испытаний кормов, запущенных в ЕС.

В США на федеральном уровне ветеринарный надзор входит в сферу ответственности Службы по надзору за здоровьем животных и растений (Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS), созданной в 1972 г. и подведомственной Министерству сельского хозяйства США. Ее полномочия определяются несколькими федеральными законами, в частности Законом о защите здоровья животных (Animal Health Protection Act), Законом о благополучии животных (Animal Welfare Act), Законом о защите растений (Plant Protection Act) и рядом других.

Хотя на уровне штатов существует собственное законодательство в этой области и работают собственные министерства сельского хозяйства и органы ветеринарного и фитосанитарного надзора, их работа осуществляется в тесном взаимодействии с федеральным центром. Например, в преамбуле Закона о защите здоровья животных указано, что, поскольку положения закона могут повлиять на торговлю между штатами и с иностранными государствами, Министерство сельского хозяйства (в лице Службы) должно взаимодействовать со штатами в целях: предотвращения или устранения нагрузки на торговлю между штатами

и с иностранными государствами; эффективного регулирования торговли; защиты сельского хозяйства, окружающей среды, экономики, здоровья и благополучия населения США. При этом закон особо оговаривает, например, что при возникновении чрезвычайной ситуации в связи с распространением в США вредителя или болезни, угрожающих поголовью, меры по контролю или искоренению соответствующего вредителя или болезни на территории отдельного штата могут приниматься федеральным центром только в случае, если после консультаций с губернатором такого штата или руководителем его ветеринарной службы будет установлено, что меры, принимаемые самим штатом, являются недостаточными. Перед принятием таких мер федеральный центр уведомляет губернатора штата или руководителя его ветеринарной службы, делает публичное объявление о предполагаемых к принятию мерах и публикует в официальном печатном органе выводы, сделанные по результатам изучения вопроса, и описание предполагаемых к принятию мер с указанием причин их принятия.

Федеральным органом Канады по ветеринарному надзору является Канадское агентство по контролю за качеством пищевых продуктов (Canadian Food Inspection Agency, CFIA), образованное в 1992 г. в соответствии со специальным законом (Canadian Food Inspection Agency Act). Агентство осуществляет надзор за исполнением нескольких федеральных законов, в частности Закона о сельскохозяйственной продукции (Canada Agricultural Products Act), Закона о кормах (Feeds Act), Закона об удобрениях (Fertilizers Act), Закона о здоровье животных (Health of Animals Act), Закона о защите растений (Plant Protection Act) и ряда других.

Агентство заключает соглашения с департаментами и другими агентствами правительства Канады, а также правительствами канадских провинций. Министр сельского хозяйства Канады может заключать соглашения с правительствами провинций о ведении деятельности, входящей в сферу ответственности Агентства. Такие соглашения могут наделять министра полномочиями на учреждение коммерческих или некоммерческих корпораций по федеральным законам или законам отдельной провинции, на приобретение акций или долей, а равно на иное участие в любой корпорации в целях реализации соглашения.

Каждая из провинций и территорий Канады имеет собственную нормативно-правовую базу в сфере ветеринарии и фитосанитарии. Например, Закон провинции Альберта о проверке мясной продукции (Meat Inspection Act) устанавливает общие правила проверки животных до и после забоя, инспектирования предприятий по производству мяса. Закон провинции Британская Колумбия о безопасности продуктов питания (Food Safety Act) регулирует проведение проверок и выдачу лицензий предприятиям, производящим продукты питания. Во всех провинциях и территориях также действуют собственные законы о защите животных. Они различаются по охвату тем, уровню защиты, методам надзора за их исполнением. В некоторых случаях при пересечении сфер действия федеральных законов и законов провинций могут применяться либо те, либо другие – по выбору правоприменительного органа.

Масштаб осуществления реветнадзора в РФ

В целом по стране в 2016 г. уполномоченными в области ветеринарии органами исполнительной власти



Рис. 1. Распределение числа проверок, проведенных в рамках регветнадзора в 2016 г.

в регионах РФ было проведено 14 408 проверок в отношении 12 633 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ИП)¹. Для сравнения: Россельхознадзором РФ и его территориальными органами в 2016 г. было проведено 27 660 контрольно-надзорных мероприятий в сфере федерального госветнадзора, т. е. в два раза больше, чем региональными службами госветнадзора. Доля внеплановых проверок в целом по стране составила 42,2% (6094 проверки) от общего числа, причем ситуация по данному показателю в субъектах достаточно разнонаправленная, а полученные значения (от 0 до 100%) достаточно равномерно распределены между регионами РФ.

Рассматривая ситуацию с количеством проведенных проверок (рис. 1), можно отметить следующее их распределение: практически в половине субъектов страны (48,1%) их количество составило до 100 за год, для 16 субъектов (20%) – от 100 до 200. Примерно равными долями представлены три немногочисленные группы субъектов, где количество проверок составило от 200 до 300, от 300 до 400 и от 400 до 500 в год. При этом обращает на себя внимание объем контрольно-надзорной деятельности, проведенной в Республике Башкортостан (850 проверок), Московской области (667 проверок) и Ставропольском крае (621 проверка), в которых значение по рассматриваемому показателю значительно выше. В целом количество проведенных за 2016 г. проверок в регионах варьирует в достаточно широком диапазоне.

С целью выяснения возможных причин таких значительных колебаний в числе проведенных проверок, а также корреляционной зависимости данного показателя от других явлений (число поднадзорных объектов, количество штатных единиц должностных лиц, осуществляющих регветнадзор, – госветинспекторов, объем финансовых средств, выделяемых на проведение регветнадзора, численность населения в регионе, численность поголовья животных и объемы производимой в регионе животноводческой продукции, плотность населения и муниципальных образований, площадь территории и т. д.) был проведен корреляци-

онный анализ. Его результаты свидетельствуют о наличии умеренной статистически значимой связи (коэффициент корреляции $r = 0,5 \dots 0,6$ при $p < 0,05$) между количеством проверок и следующими факторами:

- число госветинспекторов, осуществляющих регветнадзор;
- численность населения в субъекте;
- число муниципальных образований.

Для остальных факторов корреляционная связь либо была очень слабой, либо не была выявлена, либо была статистически незначимой.

Охват подлежащих регветнадзору подконтрольных объектов контрольно-надзорными мероприятиями

Количество проведенных в 2016 г. проверок в рамках осуществления регветнадзора неодинаково в разных субъектах страны, но в то же время абсолютные (числовые) значения данного показателя не позволяют судить о масштабе или полноте охвата контрольно-надзорными мероприятиями юридических лиц и ИП, деятельность которых подлежит ветнадзору.

На момент исследования (2016 г.) в РФ было зарегистрировано 346 326 юридических лиц и ИП, деятельность которых подлежит регветнадзору, и лишь в отношении 12 633 из них были проведены проверки, т. е. в целом по всем субъектам страны охват подконтрольных объектов органами, уполномоченными на осуществление регветнадзора, составил всего 3,64% (рис. 2, А). Однако, как и в предыдущем случае, между регионами имеются довольно значительные различия: от 0,47% охвата (Ивановская и Пензенская области, Республики Алтай, Адыгея и Дагестан) до максимальных показателей в Республике Крым и Карачаево-Черкесской Республике (37,8 и 20,3% соответственно). В целом же в основной массе субъектов РФ (66 ед.) охват юридических лиц и ИП регветнадзором составляет до 10% (рис. 2, Б). То есть в большинстве регионов страны один подконтрольный субъект в среднем будет подвергаться проверкам только один раз в 10 лет, что относительно нечасто. Поэтому в данном случае можно сказать, что само по себе количество контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в рамках регветнадзора, не является существенным фактором административной нагрузки на бизнес.

Более того, в соответствии с законодательством РФ [8] периодичность проведения плановых проверок – один раз в три года, то есть в год возможно осуществить проверки лишь в отношении не более 33% подконтрольных регветнадзору объектов. Учитывая полученные в настоящем анализе данные, можно заключить, что в большинстве субъектов страны органы, уполномоченные на проведение регветнадзора, в силу влияния каких-либо причин и факторов не обеспечили даже предусмотренный законодательством возможный объем проверок в отношении подконтрольных объектов. Одной из возможных причин сложившейся ситуации может быть реализация в стране в 2016 г. так называемых «надзорных каникул» для юридических лиц и ИП, отнесенных к субъектам малого предпринимательства [8].

Результаты проведенного корреляционного анализа свидетельствуют также о том, что объем охвата подконтрольных объектов проверками не зависит ни от числа юридических лиц и ИП, деятельность которых подлежит регветнадзору, ни от обеспеченности

¹ Информация о результатах контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в области ветеринарии семи субъектов РФ отсутствовала в открытом доступе на официальном сайте ГАС «Управление», поэтому настоящее исследование проводилось без учета данных по этим регионам.

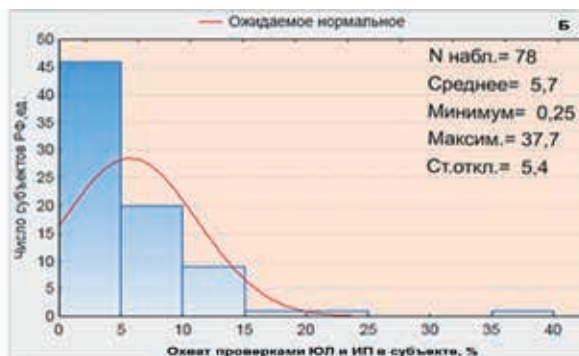
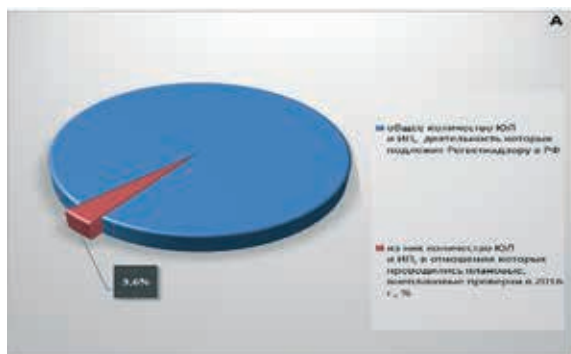


Рис. 2. Охват юридических лиц (ЮЛ) и ИП регветнадзором в субъектах РФ в 2016 г.

госветинспекторами, ни от площади региона и плотности муниципальных образований, ни от многих других факторов, взятых в анализ. Исключение составляет лишь наличие достаточно выраженной корреляционной связи рассматриваемого показателя с фактором объема финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней на проведение регветнадзора ($r = 0,71$, при $p < 0,05$). Иными словами, с определенной долей уверенности можно сказать, что чем больше объем финансирования, выделяемого на осуществление функции регветнадзора, тем больше охват проверками юридических лиц и ИП в субъектах страны.

Кадровая и финансовая обеспеченность регветнадзора

По данным статистических отчетов, представленных в ГАС «Управление» [11], численность должностных лиц органов исполнительной власти, уполномоченных в РФ на осуществление функции регветнадзора, в 2016 г. в целом по стране составила 1504 штатные (занятые) единицы.

Ситуация по данному показателю в субъектах страны показана на рисунке 3. Здесь отчетливо видно, что в трети субъектов страны (29) число госветинспекторов составляет до 10, для другой трети субъектов (25) диапазон составил 10–20, а для 10 регионов количество инспекторов колебалось от 20 до 30. Более значительный штат инспекторского состава отмечен для единичных субъектов страны, в частности в Республике Крым (86), Краснодарском крае (83) и Белгородской области (65).

Что касается обеспеченности органов исполнительной власти в субъектах страны инспекторским составом, рассчитанной как отношение показателей «число штатных единиц / из них количество занятых должностей», можно заключить, что по данному параметру ситуация в регионах достаточно благополучная: для большинства субъектов (68%) это значение составило 90–100%, а еще для 19% получена обеспеченность в диапазоне 80–90%.

Проведенный анализ зависимости числа инспекторского состава от разноплановых особенностей региона позволяет сделать вывод о том, что численный состав госветинспекторов в субъектах страны находится в достаточно сильной зависимости ($r = 0,7$, при $p < 0,05$) от объема финансирования для целей осуществления регветнадзора, а также прослеживается умеренная зависимость ($r = 0,5...0,59$, при $p < 0,05$) от таких факторов, как численность населения и количество муниципальных образований в субъекте, поголовье животных

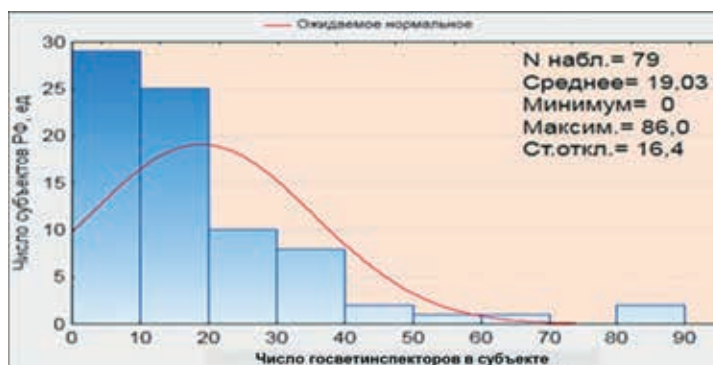
и объем производимой продукции животноводства (статистические данные Федеральной службы государственной статистики). Вместе с тем результаты анализа свидетельствуют о практически полном отсутствии связи между числом инспекторов и количеством юридических лиц и ИП, деятельность которых подлежит регветнадзору. То есть, по всей видимости, по состоянию на 2016 г. планирование штатной численности инспекторского состава в регионах происходит без учета такой важной составляющей, как число поднадзорных объектов на обслуживаемой территории, и в большей мере зависит от объема выделяемого финансирования.

В свою очередь, количество госветинспекторов находится в тесной связи ($r = 0,61$, при $p < 0,05$) с общим числом проверок, проведенных в отношении юридических лиц и ИП за год. Значит, с достаточной долей уверенности можно предположить, что определяющее значение для количества контрольно-надзорных мероприятий (как плановых, так и внеплановых) имеет штатная численность сотрудников органов, уполномоченных на осуществление регветнадзора.

Результаты анализа нагрузки на инспекторов по количеству проведенных проверок за год (рис. 4, А) и количеству поднадзорных объектов (рис. 4, Б) в субъектах страны показали следующее.

1. Более чем в трети регионов РФ (38%) нагрузка из числа проверок на одного госветинспектора составила от 5 до 10, для 19 субъектов (24%) – от 0 до 5, а для 17 регионов (21%) – 10–15 проверок в год. То есть для подавляющего большинства регионов страны (84,4%) расчетная нагрузка на инспектора в 2016 г. составила

Рис. 3. Распределение числа госветинспекторов в субъектах РФ в 2016 г.



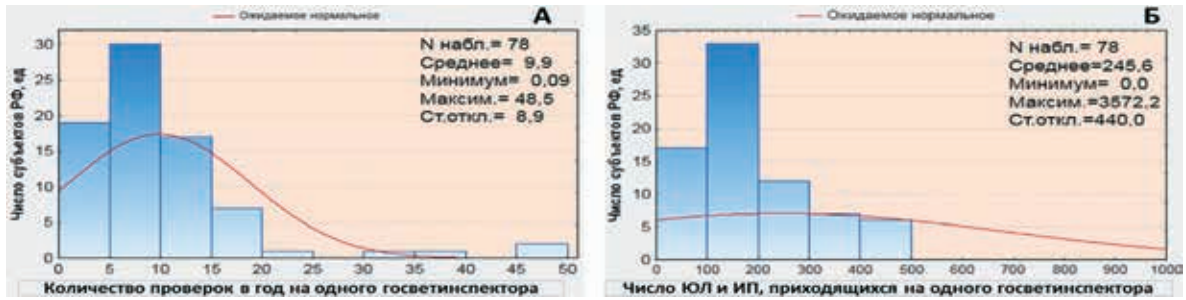


Рис. 4. Нагрузка на одного госветинспектора в субъектах РФ в 2016 г.

до 15 проверок в год. Для сравнения: на одного государственного служащего в сфере федерального госветнадзора (Россельхознадзор РФ) приходится 43,8 проведенной проверки в год [3]. Также стоит отметить некоторые субъекты, где значение по рассматриваемому показателю значительно превышает показатели в других регионах, к их числу можно отнести Брянскую (49 проверок), Тульскую (46 проверок) области, а также Калужскую область и Удмуртскую Республику (40 и 30 проверок на одного инспектора соответственно).

2. В 42% субъектов страны расчетная нагрузка на одного инспектора из числа поднадзорных объектов составила 100–200 единиц, для 21% регионов эта величина варьировала в диапазоне до 100 объектов, а для 15% – от 200 до 300. При этом особого внимания заслуживают Тульская область и Республика Дагестан, где рассматриваемый показатель достиг рекордных значений, а именно 3572 и 1813 объектов соответственно. Для сравнения: нагрузка на одного государственного служащего в сфере федерального госветнадзора составила в среднем 214,6 поднадзорного объекта [3].

Также по результатам настоящего анализа выявлена вполне очевидная и достаточно выраженная корреляционная зависимость ($r = 0,73$, при $p < 0,05$) между нагрузкой на госветинспектора (из числа проведенных проверок за год) и количеством выявленных правонарушений, приходящихся на одного инспектора регветнадзора, в субъектах страны. Однако данный факт не должен свидетельствовать о том, что при увеличении нагрузки повышается так называемая выявляемость работы инспектора (количество выявленных правонарушений). Дело в том, что рассматриваемый показатель нагрузки не находится в статистически достаточной связи с такими параметрами, как количество и удельный вес проверок, по итогам проведения ко-

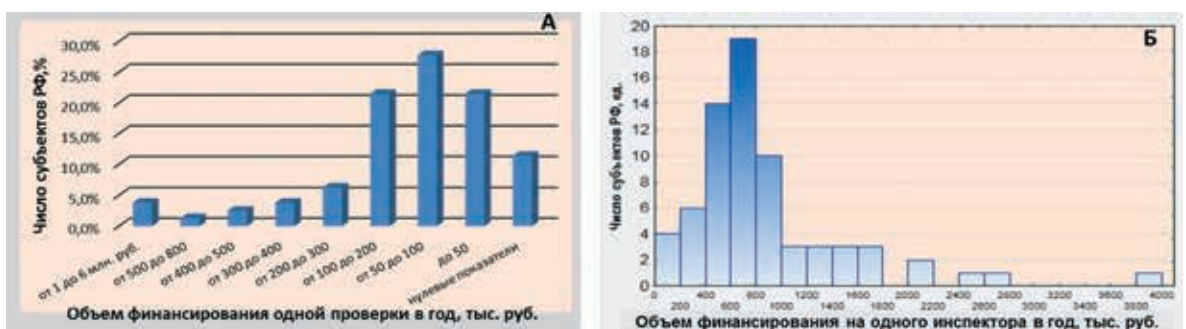
торых выявлены правонарушения; общее количество выявленных правонарушений; количество нарушений, приходящихся на одну проверку. Резюмируя данный раздел, можно сказать, что увеличение нагрузки на инспекторский состав не улучшает ни количественные, ни тем более качественные показатели контрольно-надзорных мероприятий, проводимых им в рамках осуществления регветнадзора.

Наряду с исследованием кадровой составляющей проведен анализ финансирования контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых в рамках регветнадзора, путем оценки таких показателей, как объем финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней в расчете на одну проведенную проверку, а также на одну штатную (занятую) единицу инспектора регветнадзора (рис. 5, А, Б).

Как видно из данных, наглядно представленных на рисунке 5, в основной массе субъектов страны (70%) в 2016 г. объем финансирования на проведение одной проверки составил до 200 тыс. рублей. Причем данная группа субъектов также неоднородна: в 17 субъектах эта величина составила до 50 тыс., в 22 – от 50 до 100 тыс. и в 17 – от 100 до 200 тыс. рублей. Для оставшейся части субъектов получены как крайне высокие (до 5,8 млн рублей), так и нулевые (для 9 субъектов) значения. Последнее, возможно, связано с корректностью предоставления контрольно-надзорными органами первичных статистических данных в ГАС «Управление».

Что касается объема финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней на осуществление проверок (заработная плата сотрудников контрольно-надзорных органов, командировочные расходы при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, материально-техническое обеспечение и т. д.), в пересчете на одного инспектора регветнадзора, то можно

Рис. 5. Объем финансирования контрольно-надзорной деятельности в рамках регветнадзора в 2016 г.



констатировать, что в большинстве регионов страны (67% от числа предоставивших информацию) на одного инспектора приходится до 1 млн рублей в год, т. е. около 80 тыс. рублей в месяц. Но также зафиксирован ряд субъектов ($n = 12$), где рассматриваемый показатель варьирует от 1 до 2 млн рублей в год.

При исследовании возможной зависимости объемов выделяемых на проведение регветнадзора финансовых средств от влияния различных факторов и особенностей регионов не выявлено статистически достаточной связи ни с одним из факторов, взятых в анализ (число поднадзорных объектов, плотность их расположения в регионе, популяционные характеристики регионов, объемы производимой животноводческой продукции и др.). Иными словами, остается открытым вопрос о том, какие факторы и переменные являются определяющими при расчете объема финансирования, планируемого к расходованию на исполнение функций регветнадзора в различных регионах страны.

В качестве заключения к данному разделу следует отметить, что в целях оптимизации штатной численности госветинспекторов и финансового обеспечения контрольно-надзорных органов субъектов страны в настоящее время назрела необходимость выработки и актуализации единых подходов к определению потребности в штатной численности инспекторского состава и установлению алгоритма расчета затрат на исполнение контрольно-надзорных функций, а также законодательного закрепления данных положений и методических подходов на федеральном уровне.

Качественные характеристики регветнадзора

Как упоминалось выше, в 2016 г. в целом по стране проведено 14 408 плановых и внеплановых проверок в отношении юридических лиц и ИП в рамках осуществления регветнадзора. При этом количество проверок, по итогам проведения которых выявлены правонарушения, составило 4927, т. е. треть от общего числа (34%). Подобное соотношение получено как для плановых, так и для внеплановых контрольно-надзорных мероприятий. В частности, при проведении 8314 плановых проверок в 2604 из них (31%) инспекторами были выявлены правонарушения, а при внеплановых количество «результативных» проверок составило 38%. Исходя из полученных данных можно заключить, что в среднем при проведении каждой третьей проверки были выявлены правонарушения со стороны юридических лиц и ИП (рис. 6).

Что же касается выявляемости правонарушений при проведении проверок, то стоит отметить, что удельный вес нарушений, выявленных по результатам внеплановых надзорных мероприятий (от общего числа выявленных нарушений), составил в среднем по стране 43,3%, т. е. практически в равных пропорциях с числом нарушений, выявленных по результатам плановых проверок, с учетом того что соотношение плановых и внеплановых проверок составляет 57,7 и 42,2% соответственно.

Результаты анализа выявляемости нарушений в рамках одной «результативной» проверки свидетельствуют о том, что в 90% регионов страны на одну проверку (по результатам которой выявлены правонарушения) приходится от одного до двух правонарушений, с практически равным их распределением в данном диапазоне.

Полученные значения по вышерассмотренным показателям отражают картину выявляемости всех видов правонарушений в целом. Вместе с тем кардинально иная ситуация в отношении такого важного с позиций ветеринарии показателя, как количество случаев причинения субъектами, относящимися к поднадзорной сфере регветнадзора, вреда жизни и здоровью граждан, животным, растениям и окружающей среде. В частности, за рассматриваемый период выявлен только один случай причинения вреда жизни и здоровью граждан и 18 случаев вреда животным, растениям и окружающей среде, что составляет лишь 0,3% от всех выявленных нарушений. В данной связи можно выдвинуть две диаметрально противоположные гипотезы:

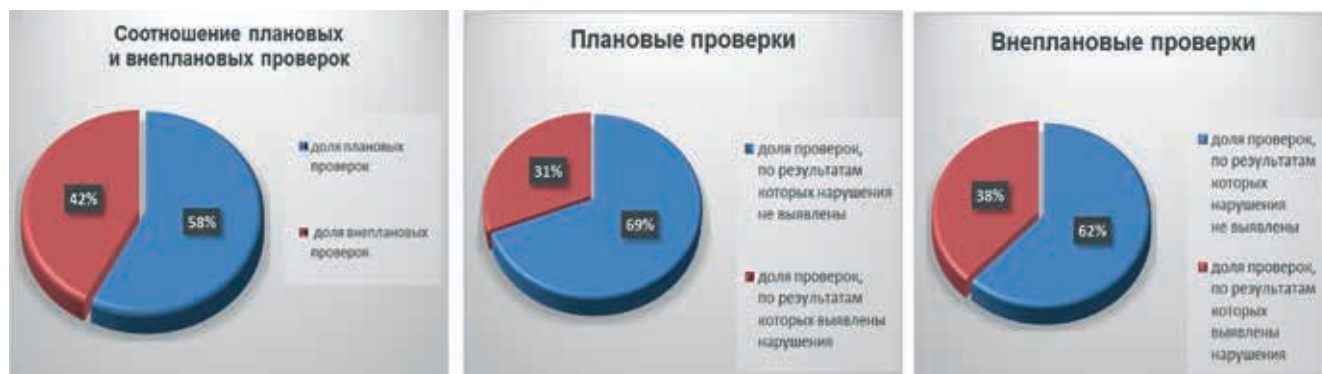
- либо вред жизни и здоровью граждан, а также животным и т. д. действительно наносится в стране с такой относительно минимальной частотой, что рассматривается как маловероятный сценарий с учетом довольно напряженной эпизоотической ситуации в стране, в том числе и по зоонозам;

- либо определенная доля случаев причинения вреда жизни и здоровью человека и животным остается за гранью выявляемых, в том числе и по причине отсутствия четкого, всестороннего и единообразного регулирования данного аспекта нормами закона.

Однако выдвинутые гипотезы требуют подтверждения или опровержения, что может требовать предметом дальнейшего, более детального исследования.

Из перечня показателей, предусмотренных соответствующими положениями законодательства РФ [12, 18]

Рис. 6. Соотношение плановых и внеплановых проверок и выявление правонарушений при их проведении



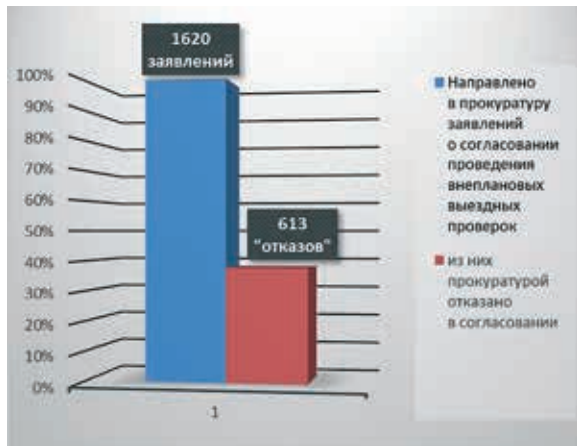


Рис. 7. Согласование с прокуратурой проведения внеплановых выездных проверок

для целей оценки эффективности государственного контроля (надзора), обращают на себя внимание значения, полученные в результате анализа такого показателя, как количество заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании проведения которых органами прокуратуры в отчетный период было отказано (рис. 7).

В частности, за 2016 г. в рамках проведения регветнадзора в целом по стране в органы прокуратуры было подано 1620 заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, и в 613 случаях (37,8%) получен отказ. То есть в среднем в согласовании каждого третьего такого заявления было отказано. При этом подобная картина, где доля отказов от 20 до 60%, характерна более чем для трети российских регионов (32,8%). Стоит отметить, что аналогичным образом складывается ситуация и в рамках проведения федерального госветнадзора, где значение по рассматриваемому показателю составило 32,78% [3].

В этой связи, помимо изучения количественных характеристик данного показателя, было бы актуальным провести анализ, направленный на выявление наиболее регулярных и частых оснований для отказов, предусмотренных Федеральным законом № 294-ФЗ [8]. Однако сбор и анализ подобного рода информации, к сожалению, недоступен на данном этапе исследования. Вместе с тем выяснение и понимание причин такого относительно высокого уровня отказов в согласовании проведения внеплановых проверок и возможное их устранение позволят организовать более четкое и совершенное взаимодействие с органами прокуратуры в целях более эффективной реализации ветеринарного надзора.

Также из числа показателей, характеризующих качество проведения контрольно-надзорных мероприятий, немаловажными являются следующие:

- удельный вес проверок, результаты которых были в отчетном периоде признаны недействительными;
- удельный вес проверок, проведенных с нарушениями требований законодательства о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) применены меры дисциплинарного и административного наказания.

Что касается первого из вышеуказанных показателей, то по результатам проведенного анализа можно

констатировать, что в стране в 2016 г. были признаны недействительными лишь 15 проверок, что составляет 0,1% от всех проведенных проверок. Причем практически все они сконцентрированы в трех регионах: Республика Мордовия (6), Самарская область (4) и Республика Башкортостан (3). Для сравнения: в сфере федерального госветнадзора за анализируемый год вообще не зарегистрировано проверок, результаты которых признаны недействительными.

В отношении второго из представленных показателей, как и в предыдущем случае, число таких проверок минимально, а именно семь проверок в год по всей стране (четыре из которых зарегистрированы в Самарской области), что составляет 0,04%.

Полученные ничтожно малые значения по двум рассмотренным выше показателям свидетельствуют о достаточно высокой степени компетентности и законности действий инспекторского состава контрольно-надзорных органов субъектов РФ при проведении проверок в рамках осуществления регветнадзора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании результатов анализа количественных сведений о реализации органами исполнительной власти субъектов РФ в области ветеринарии государственной функции «Осуществление регионального государственного ветеринарного надзора» в 2016 г., а также с учетом опыта организации государственного ветеринарного надзора в других странах с федеративным устройством можно резюмировать следующее.

На федеральном уровне необходимо уделять более пристальное внимание вопросам разработки и актуализации единых подходов к определению штатной численности инспекторского состава и совершенствованию методических подходов расчета финансовых затрат на исполнение контрольно-надзорных функций.

В основной массе субъектов страны выявлен относительно низкий охват юридических лиц и ИП, деятельность которых подлежит регветнадзору, а именно: теоретически один поднадзорный субъект подвергается проверкам только один раз в 10 лет, вместо предусмотренной законодательством кратности один раз в три года. Сохранение данной тенденции в ветеринарном надзоре может поставить под угрозу обеспечение должного уровня ветеринарно-санитарной безопасности деятельности подконтрольных субъектов.

Реализация сценария надзора по экстенсивному пути, т. е. увеличение числа/плотности контрольно-надзорных мероприятий за счет увеличения трудовых, материальных и финансовых ресурсов, скорее всего, не даст в долгосрочной перспективе ожидаемого результата с точки зрения «затраты – социальные выгоды».

В связи с этим для обеспечения должного уровня защиты общества необходим переход от тотального контроля к риск-ориентированной концепции/модели, предусматривающей планирование проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, что позволит сосредоточить усилия инспекторского состава государственного ветеринарного надзора на направлениях и подконтрольных субъектах, представляющих наибольшую в ветеринарно-санитарном отношении опасность для общества, в том числе в плане обеспечения и поддержания биологической и продовольственной безопасности страны.

С целью реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного ветеринарного надзора в Российской Федерации координирующую функцию, а также функцию по принятию окончательного решения в случае чрезвычайных ситуаций должен выполнять федеральный центр. Как и функцию по обеспечению должного уровня безопасности при осуществлении торговли и перемещении продукции между субъектами, а также совершении импортно-экспортных торговых операций.

В случае недостаточности или невозможности организации эффективных мер по профилактике или контролю распространения особо опасных болезней животных, в том числе зоонозов, должна быть предусмотрена возможность изъятия полномочий региональной ветеринарной службы в пользу федерального центра до нормализации ситуации.

Результаты данного аналитического исследования могут быть использованы для совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии в Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административный регламент комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области по исполнению государственной функции «Осуществление регионального государственного ветеринарного надзора». – URL: <http://vetnadzor.government-nnov.ru/?id=13837> (дата обращения: 17.02.17).
2. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // *Вопр. гос. и муницип. управления.* – 2015. – № 4. – С. 41–64.
3. Доклад об осуществлении Россельхознадзором государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2016 год. – URL: <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824> (дата обращения: 02.03.17).
4. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналит. докл. – 2014. – М.: МАКС Пресс, 2015. – 120 с.
5. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналит. докл. – 2016. – М.: Изд. дом РСПП, 2017. – 141 с.
6. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 89 с.
7. О ветеринарии: Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 (ред. от 03.07.2016). – М.: Консультант Плюс, 2016. – 19 с.

8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017). – М.: Консультант Плюс, 2017. – 41 с.

9. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: утв. постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806. – М.: Консультант Плюс, 2016. – 23 с.

10. Об утверждении административного регламента исполнения управлением ветеринарии Алтайского края государственной функции по осуществлению регионального государственного ветеринарного надзора: приказ управления ветеринарии Алтайского края от 27.03.2012 № 67-п. – URL: <http://base.garant.ru/7341300> (дата обращения: 19.02.17).

11. Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: приказ Росстата от 21.12.2011 № 503. – М.: Консультант Плюс, 2016. – 20 с.

12. Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности: утв. распоряжением Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р. – М.: Консультант Плюс, 2017. – 58 с.

13. План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы: утв. распоряжением Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р. – М.: Консультант Плюс, 2016. – 32 с.

14. Положение о государственном ветеринарном надзоре: утв. постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476. – М.: Консультант Плюс, 2017.

15. Положение о региональном государственном ветеринарном надзоре в Краснодарском крае: утв. постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 15.07.2014 № 701. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/444741428> (дата обращения: 19.02.17).

16. Порядок организации и осуществления регионального государственного ветеринарного надзора в городе Москве и Административного регламента исполнения Комитетом ветеринарии города Москвы государственной функции по осуществлению регионального государственного ветеринарного надзора: утв. постановлением Правительства Москвы от 23.09.2014 № 550-ПП. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70648282> (дата обращения: 19.02.17).

17. Порядок организации и осуществления регионального государственного ветеринарного надзора на территории Республики Бурятия: утв. постановлением Правительства Республики Бурятия от 12.01.2012 № 3. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/473809890> (дата обращения: 20.02.17).

18. Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора): утв. постановлением Правительства РФ от 05.04.2010 № 215. – М.: Консультант Плюс, 2012. – 11 с.

19. Рекомендации по организации и осуществлению регионального государственного ветеринарного надзора на территории субъектов Российской Федерации: инструктивно-метод. издание / С. Г. Дресвянникова [и др.]. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2015. – 64 с.