Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за **2015** год

Раздел 1.

Состояние нормативно-правового регулирования в

соответствующей сфере деятельности

Управление ветеринарии Ростовской области (далее по тексту – Управление) является органом исполнительной власти, осуществляющим региональный государственный ветеринарный надзор, в том числе государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность управления и его должностных лиц при осуществлении контрольно-надзорных полномочий являются:

        - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;

         - Закон Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии»;

- Федеральный закон от 02.01.2000 №29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»;

         - Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

- Областной Закон от 14.09.2011 г. № 671-ЗС «О ветеринарии в Ростовской области»;

        - Положение об управлении ветеринарии Ростовской области, утвержденное постановлением Правительства Ростовской области от 23.12.2011 № 273;

- Положение о региональном государственном ветеринарном надзоре в Ростовской области, утвержденном постановлением Правительства Ростовской области от 03.10.2013 года № 623;

- Административный регламент управления ветеринарии Ростовской области исполнения государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного ветеринарного контроля (надзора) в Ростовской области (утвержден приказом начальника управления ветеринарии Ростовской области от 09.01.2013 года № 1;

В процессе правоприменения нормативных правовых актов в сфере ветеринарии установлена неполнота в правовом регулировании общественных отношений в установленной сфере деятельности.

Действующие ветеринарные и ветеринарно-санитарные правила, идут в разрез с нормами действующего законодательства, а именно: содержат устаревшую терминологию, устанавливают субъекты правоотношений, вышедших в связи с развитием экономических отношений из гражданского оборота (например, «колхозные рынки», «колхозы», «совхозы» и т.д.).

Законодательно не разграничены полномочия в сфере ветеринарного надзора между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Большинство правовых актов, устанавливающих обязательные требования, действовали на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации и применяются в настоящее время, между тем, они по отдельным позициям противоречат друг другу и требуют внесения соответствующих изменений и дополнений. Помимо этого, органы надзора вынуждены применять ряд правовых актов, не прошедших регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, ссылаясь на сложившуюся судебную практику.

Кроме того, существует острая необходимость их актуализации, а также гармонизации с международным законодательством, в связи с вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию.

Вышеуказанные правовые акты доступны для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, поскольку размещены в информационных правовых системах, в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, в том числе в сети Интернет, имеется официальное издание ветеринарного законодательства, представленное 5 томами.

Большинство нормативных правовых актов, устанавливающих определенные требования в сфере ветеринарии, соблюдение которых подлежит проверке в процессе осуществления ветеринарного контроля и надзора (включают в себя ветеринарные правила, инструкции по проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации заразных болезней животных), приняты еще в 80-хх, 90-хх годах XX века, не учитывают существующие в настоящее время формы собственности в сельскохозяйственном производстве (разработаны для колхозов, совхозов), не актуализированы, по отдельным позициям противоречат друг другу и требуют внесения соответствующих изменений и дополнений.

Кроме того, сложившаяся на сегодняшний день судебная практика по вопросу применения Постановления Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля» во взаимосвязи с Правилами организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов», утвержденными Приказом Минсельхоза РФ от 17.07.2014 г. № 281 (далее – Правила), свидетельствует о незавершенности правового регулирования в вопросе необходимости оформления ветеринарных сопроводительных документов на перемещаемую продукцию промышленного изготовления или подвергшуюся термической обработке. Правомерность выдачи ветеринарных сопроводительных документов на указанную продукцию на основании действующей редакции Правил подтверждена судебными решениями.

Таким образом, в настоящее время требуется внесение изменений в вышеуказанные нормативные правовые акты (Закон Российской Федерации «О ветеринарии», «Правила организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов»), издание или приведение в соответствие с действующим законодательством иных нормативно-правовых актов, являющихся правовыми основаниями для проведения контрольно-надзорных мероприятий в сфере ветеринарии.

Кроме того, нормативные правовые акты в сфере ветеринарии, изданные в период существования СССР, необходимо привести в соответствие с современными научными знаниями о болезнях животных, их возбудителях, путях передачи инфекции, в них должны учитываться новые методы проведения дезинфекционных работ, новые дезинфекционные средств, а самое главное при установлении прав и обязанностей определенных лиц необходимо исходить из реально существующей в Российской Федерации рыночной экономики.

Нормативные правовые акты в области ветеринарии, изданные после принятия Конституции России, так же имеют следующие недостатки:

- не зарегистрированы в Министерстве юстиции ряд ветеринарных правил и инструкций по проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации заразных болезней животных, имеющих дату утверждения после 1995 года - Ветеринарные правила ВП 13.3.4.1100-96 Профилактика и борьба с заразными болезнями, общими для человека и животных, Ветеринарные правила ВП 13.3.1302-96 Бруцеллез, Ветеринарные правила ВП 13.3.1318-96 Сальмонеллез, Ветеринарные правила ВП 13.3.1307-96 Кампилобактериоз, Ветеринарные правила ВП 13.3.1311-96 Листериоз, Ветеринарные правила ВП 13.3.1320-96 Сибирская язва, Ветеринарные правила ВП 13.3.1310-96 Лептоспироз, Ветеринарные правила ВП 13.3.1211-96 Орнитоз, Ветеринарные правила ВП 13.3.1325-96 Туберкулез, Ветеринарные правила ВП 13.3.1318-96 Иерсиниозы, Ветеринарные правила ВП 13.3.1103-96 Бешенство – все утверждены в 1996 году Минсельхозпродом России; Ветеринарные правила по профилактике и борьбе с дерматофитозами, утвержденные Департаментом ветеринарии 11.07.2000, Правила по профилактике и ликвидации некробактериоза животных, утвержденные Департаментом ветеринарии 11.07.2000, Инструкция о мероприятиях по предупреждению и ликвидации заболеваний животных гельминтозами, утвержденная Минсельхозом РФ 21.05.1996, Инструкция по предупреждению и ликвидации сапа, утвержденная главным государственным ветеринарным инспектором РФ 03.02.1997, Инструкция о мероприятиях по борьбе со случной болезнью однокопытных, утвержденная Минсельхозпродом России 14.01.1997;

- на ряд заразных болезней животных, имеющих в настоящее время эпидемиолого-эпизоотическую значимость, отсутствуют или имеются неполные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации заразных болезней животных, включая птиц всех видов – отсутствуют нормативные правовые акты по предупреждению и ликвидации гриппа свиней, губкообразной энцефалопатии крупного рогатого скота (коровьего бешенства), орнитоза птиц, микоплазмоза животных, а также в отношении болезней мелких домашних животных – чумы плотоядных, парововирусного энтерита, инфекционного гепатита и других.

Раздел 2.

Организация государственного контроля (надзора),

муниципального контроля

а) Региональный государственный ветеринарный надзор в Ростовской области осуществляет отдел государственной ветеринарной инспекции, ветеринарно-санитарной экспертизы и ветеринарного контроля Управления.

Должностными лицами, обладающими полномочиями исполнять государственную функцию являются:

        начальник управления – главный государственный ветеринарный инспектор Ростовской области;

заместители начальника управления – заместители главного государственного ветеринарного инспектора Ростовской области;

главные специалисты управления, курирующие вопросы регионального государственного ветеринарного надзора, – главный государственный ветеринарный инспектор;

ведущие специалисты управления, курирующие вопросы регионального государственного ветеринарного надзора, – главные государственные ветеринарные инспектора;

специалисты первой категории управления, курирующие вопросы регионального государственного ветеринарного надзора, – главные государственные ветеринарные инспектора района.

б) В соответствии с Положением об управлении ветеринарии Управление осуществляет контроль за:

- выполнением юридическими лицами, расположенными на территории Ростовской области независимо от их организационно-правовых форм, индивидуальными предпринимателями и гражданами действующего ветеринарного законодательства;

- организацией диагностической и лечебной работы, выполнением планов противоэпизоотических мероприятий (включая мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней, общих для человека и животных), а также организацией ветеринарного надзора;

- ветеринарно-санитарным состоянием поднадзорных объектов, предприятий и организаций, осуществляющих разведение, содержание, оборот животных, производство, заготовку, хранение, транспортировку, реализацию продукции и сырья животного происхождения, сбор, утилизацию и уничтожение биологических отходов;

- ветеринарно-санитарным состоянием рынков, базаров, ярмарок и проведением мероприятий, направленных на профилактику пищевых отравлений людей;

- выполнением ветеринарно-санитарных правил при экспорте-импорте животных, птиц, пушных зверей, рыб, пчел, продуктов животноводства, а также сырья животного происхождения;

- выполнением ветеринарно-санитарных правил при заготовке, транспортировке, убое животных и птицы;

- проведением ветеринарно-санитарных мероприятий по повышению продуктивности животных и качества их продукции;

- выпуском доброкачественных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства сельскохозяйственными, промышленными предприятиями области;

- доброкачественностью кормов;

- использованием средств и специальной техники, оборудования, выделенных на проведение ветеринарных мероприятий;

- применением в животноводстве и ветеринарии биологических, химических и других препаратов, а также проведением радиационной и бактериальной безопасности животных;

- ветеринарно-санитарной обработкой транспортных средств, используемых для перевозки животных, продуктов и сырья животного происхождения, кормов и кормовых добавок растительного происхождения, продукции растительного происхождения непромышленного изготовления;

- составлением и выполнением планов работ подведомственными учреждениями государственной ветеринарной службы области.

в) Региональный государственный ветеринарный надзор в Ростовской области осуществляется в соответствии с Административным регламентом управления ветеринарии Ростовской области исполнения государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного ветеринарного контроля (надзора) в Ростовской области (утвержден приказом начальника управления ветеринарии Ростовской области от 09.01.2013 года № 1);

г) При осуществлении регионального государственного ветеринарного контроля (надзора) Управление осуществляет взаимодействие с:

- прокуратурой Ростовской области в части согласования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и внеплановых выездных проверок;

         - органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля по следующим вопросам:

1) определения целей, объемов, сроков проведения плановых проверок;

2) информирования о результатах и эффективности проводимых проверок, состоянии соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований;

3) подготовки в установленном порядке предложений о совершенствовании законодательства Российской Федерации в части организации и осуществления государственного ветеринарного контроля (надзора);

       - экспертами, экспертными организациями, аккредитованными в установленном Правительством Российской Федерации порядке в сфере ветеринарной науки, ветеринарной деятельности, в форме привлечения их в необходимых случаях к проведению мероприятий по исполнению государственной функции.

         - управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Ростовской и Волгоградской областям и Республике Калмыкия (Россельхознадзор).

д) Подведомственные Управлению Ростовские областные государственные бюджетные учреждения не осуществляют государственный контроль (надзор).

е) Управление не проводит аккредитацию юридических лиц и граждан в качестве экспертных организаций и экспертов.

Раздел 3.

Финансовое и кадровое обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля

а) Финансовое обеспечение исполнения функции по осуществлению государственного ветеринарного надзора предусматривается в расходах областного бюджета на текущий год на содержание управления ветеринарии Ростовской области. Основная составляющая финансового обеспечения функции - оплата труда государственных инспекторов, формирующаяся в соответствии с Областным законом «О денежном содержании государственных гражданских служащих в Ростовской области». Общая сумма бюджетных средств на содержание государственных гражданских служащих входящих в состав управления ветеринарии в 2015 году составила 59173 тыс. рублей, расходы на повышение квалификации государственных служащих – 130,7 тыс. рублей.

б) Штатная численность отдела государственной ветеринарной инспекции, ветеринарно-санитарной экспертизы и ветеринарного контроля Управления составляет 58 единиц, в том числе начальник отдела – 1, главный специалист – 9, ведущий специалист – 42, специалист первой категории – 6 (5 вакансий).

в) Все сотрудники отдела государственной ветеринарной инспекции, ветеринарно-санитарной экспертизы и ветеринарного контроля Управления являются государственными гражданскими служащими области, имеют высшее ветеринарное образование и необходимый стаж государственной гражданской службы. Повышение квалификации проводится регулярно, не реже одного раза в три года. В 2015 году повышение квалификации прошли 16 государственных гражданских служащих отдела по программе «Отбор проб для лабораторных исследований».

г) Средняя нагрузка на государственного ветеринарного инспектора Управления составила 34 проверки.

д) В 2015 году эксперты и экспертные организации к мероприятиям по контролю Управлением не привлекались.

Раздел 4.

Проведение государственного контроля (надзора),

муниципального контроля

Полномочия по государственному контролю в области ветеринарии в 2015 году осуществлялись управлением ветеринарии Ростовской области в соответствии с планом проверок, утвержденным Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Согласно плану предполагалось провести 1430 проверок органов местного самоуправления, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, занимающихся хозяйственной деятельностью, подведомственной государственному ветеринарному надзору.

Фактически проведена 1031 проверка из намеченных планом. Одной из основных причин не проведения проверок, предусмотренных планом, является ликвидация, либо прекращение своей деятельности к моменту проведения плановой проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (72 %).

Управлением ветеринарии также проведено 525 внеплановых проверок по контролю выполнения ранее выданных предписаний.

В рамках взаимодействия в 2015 году главные государственные ветеринарные инспектора по поручению прокуроров приняли участие в 245 проверках, проводимых органами прокуратуры Ростовской области. Также управлением ветеринарии проведено 6 внеплановых проверок по требованию органов прокуратуры Ростовской области.

В рамках контроля за выполнением ветеринарного законодательства в части содержания животных и проведения ветеринарных обработок, а также за несанкционированное перемещение, реализацию подконтрольных грузов было привлечено к административной ответственности 1472 физических лица.

При проведении оперативных мероприятий специалистами ветеринарной службы Ростовской области при тесном взаимодействии с сотрудниками ГИБДД ГУВД по РО и Управления Россельхознадзора по РО выявлен ряд фактов несанкционированного перемещения подконтрольных госветнадзору грузов.

В течение 2015 года было выявлено 776 случаев несанкционированного перемещения животных и животноводческой продукции. К нарушителям применены меры административного воздействия, наложено штрафов на общую сумму 1 млн. 305 тыс. рублей.

Раздел 5.

Действия органов государственного контроля (надзора),

муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений

Общее количество принятых постановлений о назначении административных наказаний по итогам контрольно-надзорной деятельности составило 3031. Из них привлечено 1472 физических лица, 293 юридических лица, 401 должностное лицо, 865 индивидуальных предпринимателей.

Сумма наложенных штрафов составила 14 млн. 453 тыс. рублей.

По результатам проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей управлением ветеринарии Ростовской области также выписано 710 предписаний.

Фактически по состоянию на 31.12.2015 года было взыскано 11 млн. 68 тыс. 505 рублей, что составляет 76,5 % от суммы наложенных штрафов. Основной причиной является то, что на 31.12.2015 не истек срок оплаты.

Раздел 6.

Анализ и оценка эффективности государственного

контроля (надзора), муниципального контроля

- выполнение плана проведения проверок (доля проведённых плановых проверок в процентах от общего количества запланированных проверок) – 72 %, 2014 год – 84 %;

- доля заявлений Управления, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений) – 50 %, 2014 год – 60 %;

- доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведённых проверок) – 0 %, 2014 год – 0,05 %;

- доля проверок, проведённых Управлением с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам Управления, осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания (в процентах общего числа проведённых проверок) – 0 %, 2014 год – 0,45 %;

- доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых Управлением были проведены проверки (в процентах общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Ростовской области, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору)) – 28 %, 2014 год – 27 %;

- среднее количество проверок, проведённых в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя – 1,4 %, 2014 год – 1,28 %.

В 2015 году было проведено больше внеплановых выездных проверок по контролю за исполнением предписаний, выданных по результатам проведённых ранее проверок;

- доля проведённых внеплановых проверок (в процентах общего количества проведённых проверок) – 44 %, 2014 год – 38 %;

- доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок) – 25 %, 2014 год – 29 %;

- доля внеплановых проверок, проведённых по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, 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 проведённых внеплановых проверок) – 2,1 %, 2014 год – 2,6 %;

- доля внеплановых проверок, проведённых по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений (в процентах общего количества проведённых внеплановых проверок) – 0,5 %, 2014 год – 0,1 %;

- 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 %, 2014 год – 100 %.

- доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях) – 100 %, 2014 год – 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 (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц) – 83 %, 2014 год – 100 %;

- доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц) – 0 %, 2014 год – 0 %;

- количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государству, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (по видам ущерба) – 3 случая, 2014 год – 0 случаев;

- доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений) – 1,0 %, 2014 год – 1,0 %.

Раздел 7.

Выводы и предложения по результатам государственного

контроля (надзора), муниципального контроля

а) Проведённые мероприятия по осуществлению регионального государственного ветеринарного надзора позволили обеспечить эпизоотическое благополучие территории области и безопасность продукции животноводства в ветеринарном отношении.

Вместе с этим, при осуществлении регионального государственного ветеринарного надзора отсутствует механизм оперативного принятия мер административного воздействия на нарушителей законодательства в области ветеринарии. Так, в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при проведении плановой проверки установлено уведомление юридического лица или индивидуального предпринимателя не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения. В результате чего хозяйствующие субъекты пытаются всевозможными способами уклониться от контрольно-надзорных мероприятий (болезнь руководителя, закрытие предприятия, временное прекращение подконтрольной деятельности и т.д.), что, в свою очередь, увеличивает риски производства и оборота на территории области небезопасной в ветеринарно-санитарном отношении пищевой продукции.

Так как большинство объектов государственного ветеринарного надзора являются потенциально опасными в ветеринарном отношении и представляют угрозу распространения инфекционных заболеваний, общих для человека и животных, то в Федеральное законодательство необходимо внести изменения, позволяющие устанавливать особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

б) Управление предлагает внести в Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» следующие дополнения:

- исключить пункт 12 статьи 9.

Приложения