

Первому заместителю Председателя
Правительства Российской Федерации
В.А.Зубкову

Уважаемый Виктор Алексеевич!

Председатель Правительства РФ В.В.Путин в январе текущего года на совещании по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления госуслуг в сфере сельского хозяйства дал крайне негативную оценку работе государственной ветеринарной службы России и поручил Министерству сельского хозяйства РФ провести ее реформирование.

Большинство ветеринарных специалистов согласно с такой оценкой и поддерживают решение о необходимости проведения реформы.

В начале 2000 годов реформа госветслужбы уже проводилась и была, по мнению большинства моих коллег, очень неудачной.

В ходе этой реформы ветеринарная служба субъектов РФ (включая и районный уровень) перестала финансироваться из средств федерального бюджета, а федеральная собственность была передана в субъекты РФ.

Таким образом, необоснованно была уничтожена вертикаль управления государственной ветеринарной службой, и были созданы дублирующие друг друга государственные ветеринарные службы (на федеральном и на местном уровнях). На федеральном уровне дублирование происходит между структурами Россельхознадзора и Департаментом ветеринарии Министерства сельского хозяйства РФ (структура с малочисленным штатом и непонятным статусом), а в субъектах – между Управлениями Россельхознадзора субъектов и органами исполнительной власти субъектов в области ветеринарии. Такая структура службы привела к коллективной безответственности на всех уровнях управления.

Фактически в настоящее время в основном всю работу по ветеринарному обслуживанию (кроме пограничного ветеринарного контроля) выполняет ветеринарная служба субъектов федерации. Но она юридически не подчинена ни Департаменту ветеринарии Министерства сельского хозяйства РФ, ни Россельхознадзору и лишилась ряда полномочий, ранее принадлежавших ей. Ее деятельность и жизнеобеспеченность (финансирование, штатная численность и т.д.) полностью зависят от возможностей субъекта федерации, а в ряде случаев, она финансируется по остаточному принципу.

В России государственная ветеринарная служба впервые была организована в 1868 году и предусматривала вертикаль управления на трех уровнях. На федеральном уровне – Комитет ветеринарии в составе Министерства внутренних дел, на уровне губерний – ветеринарные отделы при губернаторе, а в уездах – уездные ветврачи. Непосредственно Комитету была подчинена Центральная ветеринарная лаборатория и ветврачи на скотопроектных маршрутах и железнодорожных станциях при погрузке и выгрузке животных.

В последующие годы этот принцип организации структуры госветслужбы практически не менялся и был использован в современной России с единственным отличием, что органы управления госветслужбы были переданы в ведение Министерства сельского хозяйства. Таким образом, на протяжении почти 140 лет организация структуры управления государственной ветеринарной службой принципиально не менялась.

Во многом благодаря именно такой структуре в России были достигнуты значительные успехи в профилактике и ликвидации ряда опасных болезней животных, это способствовало развитию сельскохозяйственного производства, а ветеринарная служба России имела заслуженный авторитет у ветеринарных служб зарубежных стран и Международного эпизоотического бюро.

В настоящее время Министром сельского хозяйства РФ во исполнение поручения Правительства озвучен иной подход к реформированию структуры государственной ветслужбы (газета Коммерсантъ от 21.01.2010).

Планируется выстроить «не урегулированный механизм взаимодействия центра с регионами», а подчинить руководителей ветслужбы субъекта непосредственно Россельхознадзору, предлагается пересмотреть до 50 % всех нормативных документов отрасли.

Подчинение ветеринарной службы субъектов федерации Россельхознадзору - заведомо ошибочный, тупиковый путь, это приведет к снижению эффективности ветеринарного обслуживания и дальнейшему разрушению службы. Ветеринарная служба никогда не была чисто надзорной. Это извращенное понятие о содержании работы ветеринарной службы появилось с учреждением Россельхознадзора.

Ветеринария – это самостоятельная отрасль сельскохозяйственного производства, включает в себя органы управления, диагностические центры, научно-исследовательские учреждения, учебные институты, биофабрики и т.д. Без авторитетной, хорошо административно обустроенной ветеринарной службы невозможно эффективное развитие животноводства.

Основное содержание работы ветеринарной службы – сохранение и увеличение здорового поголовья скота, повышение его продуктивности, профилактика и лечение болезней, производство полноценных и безопасных продуктов животноводства, защита населения от болезней общих для человека и животных. Для реализации этих задач государственная ветеринарная служба разрабатывает и осуществляет целевые программы по указанным вопросам, как на федеральном, так и региональном уровнях, участвует в разработке законодательных актов, а также утверждает правила и инструкции по различным вопросам ветеринарии.

В настоящее время в стране имеется реальная возможность устранить ошибки, допущенные при реформировании службы в начале 2000 годов, которые и стали основной причиной низкой оценки работы службы на совещании у главы Правительства и резкой критики работы ветеринарной службы за последние годы.

При проведении реформирования государственной ветеринарной службы необходимо, прежде всего, учитывать накопленный исторический опыт организации службы, экономическое состояние и обустройство страны, а также технологию производства и переработки животноводческой продукции. Исходя из этого, наиболее целесообразным будет создание на федеральном уровне единого органа управления госветслужбой в составе Министерства сельского хозяйства РФ (Департамент ветеринарии с подчинением непосредственно Министру), на уровне субъекта – Управления ветеринарии (органы исполнительной власти субъекта) с подчинением Департаменту ветеринарии по специальным вопросам. В территориальных органах Россельхознадзора – отделы внутреннего надзора целесообразно ликвидировать, а на основе отделов внешнего надзора (пограничный ветнадзор) сформировать зональные управления ветеринарного контроля по числу округов представителей Президента с непосредственным подчинением Департаменту ветеринарии. Диагностическая служба должна быть подчинена государственной службе соответствующего уровня и представлена республиканской ветлабораторией, диагностическими центрами субъектов федерации с зональными ветлабораториями. Этот путь реформирования позволит значительно сократить количество ветврачей с надзорными функциями, повысит эффективность ветеринарного обслуживания сельхозпроизводителей, будет способствовать повышению авторитета профессии ветеринарного врача, который в последнее время резко упал.

Для выполнения поручения правительства и подготовки решения о путях реформирования госветслужбы целесообразно создать комиссию с привлечением авторитетных руководителей ветслужб субъектов федерации и ученых. Принимаемые решения о реформировании считаю целесообразным обсудить на республиканском совещании ветеринарных специалистов.

Авилов Вячеслав Михайлович

Заслуженный ветеринарный врач России,
доктор ветеринарных наук, член-корреспондент,
руководитель секции организации, экономики
и истории ветеринарии Россельхозакадемии

Справка

1. В отношении негативной оценки результатов работы государственной ветеринарной службы России.

Действительно, специалисты в области ветеринарии, которые работают в центральном аппарате Россельхознадзора, его территориальных управлениях, равно как и специалисты в области ветеринарии, работающие в ветслужбах субъектов Российской Федерации, профильных НИИ и других организациях, практически солидарны в общей оценке. Современные структура, обеспеченность и полномочия ветеринарной службы Российской Федерации не соответствуют стоящим перед ней задачам.

Причем, это несоответствие усиливается. По этой причине ситуация в плане обеспечения биологической безопасности в разрезе болезней животных – одном из основных направлений работы ветслужбы страны - не улучшается, а по ряду болезней (бешенство, африканская чума свиней, бруцеллез) в целом ряде регионов ухудшается.

2. В отношении негативной оценки влияния административной реформы начала 2000-х годов на структуру и дееспособность ветслужбы страны.

С этим мнением авторов письма мы согласны. Действительно, избранная авторами реформы общая модель организации системы органов государственной власти, предусматривающая:

- создание Минсельхоза России (далее – Министерство) – как органа нормативно-правового регулирования;

- создание Федерального Агентства по сельскому хозяйству (далее - Агентство) – как органа по оказанию госуслуг;

- создание Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Служба) – как надзорно-контрольного органа, а также

- передачу максимума полномочий в субъекты Российской Федерации, не смотря на ее внешнюю стройность и кажущуюся логичность, совершенно не соответствует задачам направлений деятельности, работа которых непосредственно связана с обеспечением безопасности (в данном случае – пищевой в части сырья животного происхождения и биологической в части болезней животных и зоонозов).

По нашему мнению такие направления (не только госветслужба – любая служба, обеспечивающая безопасность) деятельности должны управляться централизованно, иметь один управляющий центр, обладающий всей полнотой власти в данной отрасли. Причем это совершенно не исключает развития частного предпринимательства, поскольку речь идет исключительно о *государственной* ветеринарной службе.

Нежизнеспособность свою сформированная в результате реформы «трехглавая» структура продемонстрировала фактически сразу после создания.

Как и следовало ожидать, первым показало свою ошибочность создание Агентства. Дело тут в том, что Агентство, вероятно, может успешно работать в рыночном секторе практической экономики. Но та часть работы госветслужбы, которая была делегирована Агентству, работает как раз не в рыночном секторе, а в секторе обеспечения безопасности (биологической и пищевой). В результате деятельность Агентства быстро пришла в непримиримое противоречие с задачами обеспечения безопасности, которые решали Министерство (в части нормативно-правового регулирования) и Служба (в части надзора и организации) и Агентство было ликвидировано с передачей его полномочий по оказанию услуг в Министерство сельского хозяйства.

Это, с одной стороны, сняло упомянутое противоречие, но с другой стороны еще более увеличило не соответствие сформированной структуры федеральных органов исполнительной государственной власти задачам, которые они должны решать.

Наиболее ярко это несоответствие проявилось в том, что Департамент ветеринарии, который не имел ни какой операционной базы на местах, приобрел функцию оказания государственных услуг. По причине отсутствия упомянутой базы он реализовать оказания этих услуг не мог. Россельхознадзор – второй из оставшихся органов федеральной исполнительной власти имел и имеет операционную базу на местах, и, соответственно, технически мог бы организовать предоставление этих услуг. Но передача ему полномочий по оказанию госуслуг совершенно не вязалась с логикой реализации административной реформы, предусматривающей разделение услуг и надзора.

Таким образом, функция оказания федеральными органами государственной власти госуслуг вообще не реализовывалась, если не считать осуществления закупок за счет средств федерального бюджета лекарственных средств и распределения последних между регионами.

3. В отношении прекращения финансирования основных направлений работы государственной ветеринарной службы из федерального бюджета как причины негативных изменений.

С этой позицией авторов письма согласны частично.

Действительно, в прошлом почти весь объем финансирования шел из государственного (союзного, затем – федерального) бюджета.

По части направлений работы госветслужбы – это и сейчас единственно приемлемый тип финансирования. Эти направления включают:

- законотворчество,
- научное обеспечение,
- ветеринарное образование,
- осуществление внешнего ветеринарного надзора,
- обеспечение пограничного ветеринарного контроля,
- осуществление внутреннего государственного ветеринарного надзора,

- обеспечение безопасности в части особо-опасных болезней,
- надзор за обеспечением пищевой безопасности,
- производство средств защиты от особо-опасных болезней животных,
- осуществление мероприятий по предотвращению заноса экзотических болезней и их искоренению в случае возникновения,
- осуществление программ мониторинга распространения возбудителей особо-опасных болезней и зоонозов,
- осуществление программ мониторинга обеспеченности пищевой безопасности.

Но с тех пор сменился социально-экономический строй государства.

Во времена, о которых говорят авторы письма, был социалистический строй и не только практически вся ветеринария, но и основная часть сельхозпроизводства были государственными. Естественно, что ветеринария финансировалась в основном из госбюджета.

В настоящее время такое финансирование всей работы ветслужбы (не госветслужбы по части направлений, а всей ветслужбы по всем основным направлениям) не только недопустимо расточительно для бюджета Федерации, но и нецелесообразно. Нецелесообразно, потому, что сейчас в России капиталистический строй и основой сельского хозяйства является его частный, рыночный сектор. Более того, по этой же причине нецелесообразно такое финансирование за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что сейчас финансирование должно быть смешанным – с участием бюджетов разных уровней и частных вложений. Но для того, чтобы такая система финансирования эффективно заработала нужно ее организовать и координировать с федерального уровня. Причем организовать и координировать так, чтобы она давала **равномерный по всей территории уровень** обеспечения как биологической, так и пищевой безопасности. Иначе, учитывая свободу товарооборота на территории России (а в ближайшем будущем – на территории таможенного союза), будет работать принцип слабого звена, как в отношении субъектов Российской Федерации, так и в отношении отдельных компаний и предприятий. Отсюда следует вывод, что в части задач, решаемой ветеринарией (не государственной ветеринарной службой, а именно в целом ветеринарией, как направлением деятельности), необходим единый для всей страны управляющий центр. Он сейчас отсутствует.

4. В отношении передачи федеральной собственности ветеринарных учреждений в субъекты Российской Федерации и не обоснованного разрушения вертикали управления государственной ветеринарной службы.

Полностью согласны с авторами письма.

Вертикаль управления в госветслужбе, по нашему убеждению, необходима и должна осуществляться при взаимодействиях от Главного госветинспектора Российской Федерации до Главных госветинспекторов районов. Мнения специалистов ветслужб субъектов Российской Федерации (Россельхознадзором была организована специальная открытая дискуссия по этому поводу) совпадают с нашим.

В результате разрушения вертикали управления в большинстве субъектов Российской Федерации инфраструктура ветеринарных служб деградирует, особенно их лабораторная база.

5. По поводу дублирования полномочий на федеральном и местном уровнях.

Утверждение авторов письма о том, что *«На федеральном уровне дублирование происходит между структурами Россельхознадзора и Департаментом ветеринарии Министерства сельского хозяйства РФ»*, не соответствует действительности.

Управление ветеринарного надзора Россельхознадзора занимается, главным образом, в соответствии с возложенными на него задачами, организацией внешнего и внутреннего государственного ветеринарного надзора, пограничного ветеринарного контроля, осуществлением федерального мониторинга биологической и пищевой безопасности, оказанием методической помощи и диагностики экзотических и особо-опасных болезней. Реализует и ряд других функций. Важнейшим направлением деятельности Управления является внешний ветеринарный надзор и связи с международными профессиональными организациями, прежде всего Международным Эпизоотическим Бюро (МЭБ). Управление является инструментом осуществления функций Главного госветинспектора страны, являющегося одновременно Делегатом МЭБ от России и координирующим работу госветслужбы России с деятельностью этой организации.

Департамент ветеринарии занимается, главным образом, нормативным обеспечением и оказанием госуслуг за счет средств федерального бюджета в части обеспечения противоэпизоотических мероприятий против особо-опасных и карантинных болезней животных лекарственными средствами. По этой причине штат Департамента, который является, по мнению авторов письма, *«структурой с малочисленным штатом и непонятым статусом»*, относительно не велик, но статус ее вполне понятен.

Таким образом, дублирования между ними нет.

В субъектах Российской Федерации элементы дублирования между территориальными управлениями Россельхознадзора и ветеринарными управлениями субъектов Российской Федерации действительно есть. Однако, истоки этих элементов дублирования – в несовершенстве действующего законодательства, не четко разграничивающего полномочия между субъектовым и федеральным уровнем и относящего целый ряд функций и полномочий к совместному ведению. При этом необходимо отметить, что после создания Россельхознадзора в ходе административной реформы так и

не было принято ни каких изменений в нормативных актах уровня федерального закона. Естественно, его функции, полномочия и задачи по этой причине федеральными законами не урегулированы.

С утверждением авторов о том, что *«такая структура службы привела к коллективной безответственности на всех уровнях управления»* согласны частично.

Действительно, с утратой системы административного подчинения федеральным структурам ветеринарных управлений субъектов РФ, в последних развиваются тенденции местного экономического эгоизма, который не совместим с надзорной деятельностью и с организацией противоэпизоотических мероприятий.

В некоторых субъектах РФ действительно есть проявления безответственности, хотя в других субъектах сами ветслужбы и их руководящее звено работают в высшей степени ответственно и грамотно.

Главным же является не безответственность ветслужб субъектов федерации и их руководства, а то, что структура их в большей части субъектов деградирует и утрачивает возможность полноценно осуществлять свои функции и полномочия. В части субъектов и органы управления ветеринарией упразднены как таковые, обычно, путем введения их в состав какого-либо Департамента Минсельхоза субъекта Российской Федерации. Эти решения связаны с некомпетентностью местных властей в сфере ветеринарии вообще и в сфере ветеринарного надзора в частности. Принятые на основе этой некомпетентности решения ведут к созданию «карманного» надзора вместо реального. В среднесрочной перспективе это ведет к деградации ветслужбы региона, в долгосрочной – к недопустимому уменьшению уровня безопасности продукции, производимой в данном регионе аграрным сектором. Следствием этого является падение ее конкурентоспособности и деградация самого сектора.

Как отмечено выше, есть и ряд других негативных моментов, связанных с этой фрагментацией госветслужбы и подчинением ее не профессиональным органам власти в области ветеринарии, а администрациям субъектов РФ.

Что же касается федерального уровня, то тут дело не в безответственности, которой нет, а в том, что с разделением полномочий утрачен единый руководящий центр, который для работы ветслужбы необходим.

Центральные же федеральные органы вынуждены действовать так, как предписано законодательством.

Известно, что в отношении органов государственной власти действует принцип: что не разрешено, то запрещено. Поэтому целый ряд функций, исполнение которых необходимо, не закреплен ни за одним федеральным органом, ни за другим, а потому не могут ими исполняться.

В прошлом, когда был единый орган управления, с функциями все было просто: есть функция, значит ею управляет этот центр, и он же отвечает за результаты этого управления. Управляет и отвечает просто потому, что он **один**: всегда ясно кто отвечает, всегда ясно с кого спросить.

6. В отношении исторического аспекта структуры ветслужбы в России и стабильности системы управления ею.

С утверждением авторов письма о том, что «В России государственная ветеринарная служба впервые была организована в 1868 году и предусматривала вертикаль управления на трех уровнях», согласиться полностью нельзя.

Как нам представляется, ветеринарная служба России как структура, управляемая государством, началась несколько ранее, и поворотным моментом стал указ Петра I (1707 год) о создании коновальных школ, в основном, для нужд армии. В 1836 году уже утверждались штаты ветврачей по 49 губерниям.

За свою длительную историю структура управления ветслужбой менялась несколько раз в соответствии с основными из стоящих перед ветслужбой задач.

В частности, до XVII века ветеринария как вид деятельности была, но государством не управлялась; затем управлялась, но только в части ветеринарного (тогда – коновального) образования и интересов военного ведомства.

Судя по дате, авторы считают историю ветслужбы не со времени ее создания, а со времени образования в России системы органов местного самоуправления (земств), которым были переданы, в том числе, и обязанности по управлению работой ветслужбы на местном уровне.

Т.е. они отсчитывают **начало истории** ветслужбы **с одной из реформ управления ветслужбой**, в частности – «гражданской» (в то время – земской) ветслужбой. А ее история как раз началась с децентрализации – практически все полномочия были в «субъектах» Российской Империи (губерниях). На уровне «федеральном» (Российской Империи) вообще не было в то время отдельного органа управления ветслужбой. Его отдельные функции выполнял медицинский департамент Министерства внутренних дел, причем функции эти касались почти исключительно ветообразования, особо-опасных болезней животных, в первую очередь – лошадей и крупного рогатого скота.

В конце 18-го века действительно сформировалась единая система управления госветслужбы, введена госветэкспертиза на бойнях, были созданы ветлаборатории и т.д. Т.е. ветслужба **функционально** приобрела почти тот вид, который имела на момент реформ начала 2000-го года.

Следующий раз она реформировалась уже после Октябрьской революции.

И только в советское время, в 30-е годы, сложилась структура действительно централизованного управления - вертикаль управления, что было совершенно неизбежно в рамках командно-административной системы управления страной в целом: в то время и до распада СССР она просто не могла быть иной.

Таким образом, система управления российской ветслужбой реформировалась в прошлом и не раз, адаптируя ветслужбу к новым реалиям жизни, к новым задачам, новым технологиям. Это же происходит и сейчас.

7. В отношении роли централизованного управления госветслужбой в достижении значительных успехов в профилактике и ликвидации ряда опасных болезней.

С этим утверждением авторов письма согласны частично.

Конечно, как сотрудникам российской госветслужбы, нам было бы приятно отнести достигнутые успехи целиком на счет российской госветслужбы, но это не так.

В это же время (40-70 гг.) аналогичные успехи были достигнуты также и ветслужбами других стран. В том числе и тех, структура управления которыми принципиально отличалась от российской (например, европейские капстраны).

Связаны эти успехи были, в первую очередь, с совершенствованием технологической базы мировой ветеринарии, вирусологии и микробиологии, с созданием тканевых и культуральных вакцин.

В то же время мы согласны с тем, что, учитывая особенности России как страны (огромная территория, высокая плотность диких животных, громадная протяженность госграницы с самыми неблагополучными в эпизоотическом плане странами и т.п.), при более слабой системе управления эти успехи не были бы столь быстрыми и столь впечатляющими. Именно структура централизованного управления позволила сконцентрироваться на решении основных в смысле приоритетности задач и успешно решить их на всей (или практически на всей) территории СССР.

8. В отношении уничижительной оценки авторами письма озвученных Министром сельского хозяйства планов реформирования структуры госветслужбы.

С этими оценками авторов письма мы не согласны.

Во-первых, авторами искажены идеи, легшие в основу проекта реформы.

Например, авторы письма утверждают, что Минсельхоз сформулировал план, согласно которому руководители ветслужб субъектов РФ будут подчинены Россельхознадзору.

На самом деле ни кто (ни Россельхознадзор, ни Департаменты Минсельхоза, ни Министр, ни члены рабочей группы Правительства РФ) не предлагал подчинить руководителей ветслужб субъектов Россельхознадзору. Это не возможно даже технически, так как ветслужба субъекта РФ является интегральной частью системы органов исполнительной власти субъекта федерации, подчинена Администрации субъекта РФ. Такое подчинение действительно было бы ошибкой, поскольку, как правильно отметили авторы письма, Россельхознадзор – это надзорная организация, а основой деятельности ветслужбы субъекта является вовсе не надзор, а оказание услуг в сфере ветеринарии и смежных сферах.

Авторы письма утверждают также, что Россельхознадзор породил «извращенное» представление о том, что основной задачей ветеринарной службы является осуществление ветеринарного надзора.

Не понятно откуда авторы письма почерпнули идею об этом извращении, поскольку ни Минсельхоз, ни Россельхознадзор никогда ее не выдвигал. Мы прекрасно понимаем, что основное в деятельности ветслужбы страны – это то, что мы сейчас стали называть «предоставлением услуг в области ветеринарии», т.е. проще говоря – практическая работа. Именно этим большинство ветеринаров, причем среди них – значительно количество сотрудников подведомственных Россельхознадзору учреждений, и занимается. Иное дело сам Россельхознадзор, который создавался именно как надзорная служба.

9) *В отношении утверждения авторов письма о том, что сейчас имеется реальная возможность устранить ошибки, допущенные при реформировании ветслужбы в начале 2000-х годов.*

С этим утверждением авторов мы согласны.

Действительно, ошибок было допущено более чем достаточно. Их действительно необходимо устранить. Это осознали достаточно давно и в Правительстве РФ, и в Минсельхозе России, и в Россельхознадзоре. Осознали и начали практическую работу в этом направлении. Хотелось бы надеяться, что это будет сделано четко, быстро, продумано и в интересах дела, а не в интересах ведомств или личностей, обладающих властью.

10) *В отношении конкретных предложений, сделанных авторами письма, о направлениях реформирования.*

С некоторыми из предложений мы согласны и они уже реализуются в совместной (Минсельхоз России, рабочая группа Правительства РФ, Россельхознадзор) законопроектной деятельности.

В частности, авторы письма выдвигают идею о ликвидации в территориальных управлениях Россельхознадзора отделов внутреннего ветеринарного надзора. Эта идея уже реализуется в виде законопроектов, предусматривающих более радикальное и, представляется, более правильное решение. Ликвидируются не только упомянутые отделы, но и соответствующая функция Россельхознадзора в части надзора за субъектами хозяйственной деятельности.

С идеей авторов письма о том, что на основе отделов внешнего ветеринарного надзора, под которым они ошибочно понимают пограничный ветеринарный контроль, следует сформировать зональные управления, мы не согласны. Отделов внешнего ветеринарного надзора в территориальных управлениях Россельхознадзора нет и не было. Внешний ветеринарный надзор осуществляется не на границе Российской Федерации, а за ее пределами. Поэтому он и называется «внешний». Отделы же госветнадзора на госгранице и транспорте в территориальных управлениях Россельхознадзора ликвидировать нельзя, поскольку они обеспечивают работу пограничных контрольных ветеринарных пунктов.

Зональные управления действительно были очень эффективны, но они работали в *совершенно другой системе* управления госветслужбой.

В то время госветслужба была административно и функционально единой, финансировалась из единого источника. В таких условиях Зональные управления были необходимы, так как одной из основных их функций было служить продолжением (расширением) центрального аппарата госветслужбы.

Причем, при рассмотрении этого вопроса необходимо понимать, что в то время трансграничный товарооборот был многократно меньше, чем сейчас, и был совершенно по иному организован.

Необходимо также отметить, что во время существования и успешного функционирования Зональных управлений информационные потоки, являющиеся основой надзорной деятельности, технически (не было компьютерных систем, электронной почты и т.д.) и структурно (состав надзорной информации, структура и типы объектов надзора) были совершенно иными.

Таким образом, попытка создания Межрегиональных (Зональных) управлений в рамках ныне современной системы способна *только ухудшить* ситуацию в области ветеринарии, поскольку они являлись бы *чужеродным элементом* в системе организации Россельхознадзора, искусственно реанимированным пережитком командно-административной системы. Причем пережитком, не способным эффективно решать *современные* задачи и уже не способным эффективно решать задачи, которые они решали ранее.

Создание Межрегиональных (Зональных) управлений ухудшит организацию пограничного ветеринарного контроля, поскольку зоны обслуживания будут очень протяженными, и будет необходимо создавать отделы погранветнадзора в субъектах Российской Федерации, входящих в зону обслуживания. Особенно тяжелой будет обстановка в тех федеральных округах, где субъекты имеют большую площадь (УФО, СФО, ДвФО). Отделы эти необходимо все равно будет создавать в территориальных управлениях Россельхознадзора, поскольку иметь ДВЕ (отделы Межрегиональных (Зональных) Управлений для осуществления ветеринарного надзора и Территориальные управления для иных видов надзора – почвы, фитосанитария, зерно, лес ...) структуры Россельхознадзора в *каждом* субъекте РФ – недопустимое расточительство. Таким образом, в структуре Россельхознадзора просто появится дополнительное управленческое звено – Межрегиональное (Зональное) управление.

Создание Межрегиональных (Зональных) управлений приведет к неоправданному увеличению процента управленческого аппарата Россельхознадзора за счет введения должностей руководителей, начальников отделов и т.д. и вспомогательного персонала (отдел кадров, канцелярия, бухгалтерия и т.д.). При этом предельная численность ведомства, естественно, не увеличится и, следовательно, уменьшится численность *работников* (инспекторов, сотрудников ПКВП). Кроме того, останутся еще и

территориальные Управления для осуществления иных видов контроля и надзора.

Относительно мыслей, высказанных авторами письма, о структуре «диагностической службы» (точнее было бы сказать «сети ветеринарных лабораторий») необходимо отметить следующее.

Описываемая ими структура – это фактически описание той системы, которая функционировала во времена СССР. Та система, действительно, была совершенно логично выстроена.

Основой диагностических мощностей системы ветлабораторий, а это была именно система, выстроенная в разных регионах страны по одному принципу, и управляемая централизованно, были лаборатории низового уровня. Она включала в себя лаборатории ветсанэкспертизы предприятий, рынков и т.п. и районные лаборатории. Эти лаборатории были приспособлены к проведению простых массовых анализов (ветсанэкспертиза, питательность и безопасность кормов, серологические исследования, простые бактериологические исследования и т.п.).

Средний уровень – это были лаборатории «субъектов» СССР (областей, краев, республик). Это были гораздо более мощные лаборатории, которые могли проводить множество разных исследований. Они же были методическим центром для лабораторий низового уровня.

Высший уровень – это были Центральная Ветеринарная Лаборатория (называвшаяся в разные времена по разному) и подведомственные Минсельхозу и ГУНиЭПУ научно-исследовательские учреждения. В этих лабораториях, с учетом специализации каждой, можно было проводить диагностические работы любой степени сложности. В том числе и такие, о которых уже трудно понять что это – диагностический тест или научное исследование.

Центральная ветлаборатория была методическим центром для всей сети, она же осуществляла сбор всей диагностической информации для последующего анализа.

В целом ветеринарная лабораторная сеть создавалась как интегральная часть аграрного сектора экономики в условиях планового хозяйства, что и продиктовало ее структуру, источники финансирования, стиль управления.

Как и в случае со структурой ветслужбы страны в целом, высокая оценка, высказанная авторами письма, полностью соответствует действительности: во времена СССР эта структура себя полностью оправдывала.

Как и в случае со структурой ветслужбы страны в целом, высокая оценка, высказанная авторами письма, имеет характер **более ностальгический, чем практический**.

Такую структуру уже не удастся воссоздать, поскольку сейчас в стране совершенно иной социально-политический строй. Более того, ее воссоздавать не целесообразно.

Например, когда та ветлабораторная сеть закладывалась, в каждом районе необходимо было иметь свою ветлабораторию. Необходимо хотя бы уже потому, что основными средствами доставки проб в лабораторию была

лошадь, велосипед или колхозный трактор. С учетом характера тогдашней транспортной сети и используемых транспортных средств, дневная доступность районной лаборатории задавала радиус обслуживания не более, чем в 20-30 км, что примерно и соответствует радиусу среднего района.

Сейчас ситуация изменилась в корне. Дневная доступность в европейской части России составляет уже не 20-30 км, а около 300 км, что не только не соответствует размеру района, но и превышает размеры средней области в европейской части России.

В такой ситуации иметь районные лаборатории в каждом административном районе – это недопустимое расточительство, если содержать их в нормальном состоянии. Если не содержать их в нормальном состоянии, а ввести в качестве основного элемента самофинансирование, то эти лаборатории быстро придут в жалкое состояние. Это и происходит в тех субъектах Российской Федерации, где руководство ветслужбы еще не осознало, что новые условия требуют новой структуры лабораторной сети. В ряде регионов это уже усвоено: ветслужба ликвидирует большую часть из имевшихся 30-40 (в среднем) райветлабораторий, оставляет 2-5 лабораторий этого уровня на субъект, специализирует их по видам исследований. Именно в эти несколько лабораторий направляет собственные финансовые средства, и именно они оказывают основной объем платных услуг. Это позволяет лабораториям жить и развиваться.

11) *В отношении сформулированной авторами письма задачи по уменьшению числа ветврачей с надзорными функциями.*

С такой постановкой задачи мы не согласны.

Задачей тут является обеспечение не минимального, а оптимального числа врачей с надзорными функциями. Естественно, в зависимости от характеристик региона их количество (как абсолютное, так и относительное) будет различаться: странно было бы сравнивать по относительному количеству врачей госветслужбы с надзорными функциями, например, ГУВ Москвы и ГУВ Татарстана.

Кому в Москве *госветслужба* будет оказывать услуги по лечению животных? Владельцам домашних животных? Для этого не нужны усилия госветслужбы: с этим прекрасно справится рыночный сектор ветеринарии. С другой стороны, учитывая огромное количество сырья, перерабатываемого и потребляемого в регионе, задачей Московского ГУВа является не ослабление, а усиление ветнадзора. А это предполагает увеличение числа врачей с надзорными функциями. Татарстан же с его бурно развивающимся животноводством представляет собой противоположный пример.

Задачей в этом направлении является также совершенствование методологии и технологии ветнадзора. Ее решение приведет к снижению *оптимальной* численности ветинспекторов за счет повышения производительности и эффективности их труда.

Заключение.

На основании изложенного, большинство озабоченностей, высказанных авторами письма, Россельхознадзор разделяет, равно как и их общую оценку степени соответствия современной структуры управления госветслужбы стоящим перед госветслужбой задачам.

Этого нельзя сказать о путях решения проблем, вызывающих эти озабоченности. Большинство решений, предлагаемых авторами письма – это простой, «линейный» возврат к прошлому. Но простого возврата к прошлому нет. Он не возможен, поскольку прошлое, как бы приятно о нем ни было вспоминать, протекало в другой социально-экономической среде, на фоне иных технологий. Простой возврат означал бы реанимацию пережитков системы, которой уже нет. Нам же необходимо построение новой системы, соответствующей современным реалиям жизни.

Комментарии авторов письма о реформировании государственной
ветеринарной службы в адрес Председателя Совета Федерации
Федерального собрания Российской Федерации С.М.Миронова
на ответ Россельхознадзора по данному вопросу

Россельхознадзор полностью согласился с нашим мнением о негативной оценке работы госветслужбы за последнее время и с тем, что современная структура обеспечения и полномочий ветеринарной службы не соответствуют стоящим перед ней задачам и это несоответствие усиливается.

Россельхознадзор согласился, что во многом на негативную оценку работы госветслужбы и ее дееспособность повлияла неудачная реформа госветслужбы в начале 2000 годов, что необоснованная передача федеральной собственности госветучреждений в собственность субъектов Российской Федерации привела к разрушению вертикали управления одного из важных элементов эффективной работы службы.

Однако, с рядом положений нашего письма Россельхознадзор согласен частично или не согласен.

В связи с этим считаем необходимым пояснить:

1. С нашим выводом о том, что прекращение финансирования госветслужбы из федерального бюджета привело к разрушению вертикали управления и негативным изменениям в работе госветслужбы, Россельхознадзор согласен частично. Это объясняют тем, что «в настоящее время такое финансирование (из госбюджета) всей работы всей ветслужбы (не госветслужбы по части направлений, а всей ветслужбы по всем основным направлениям) не только недопустимо расточительно для бюджета Федерации, но и нецелесообразно».

Но авторы письма в Совет Федерации и не ставили вопрос о финансировании всей ветеринарной службы, а вели речь о финансировании из бюджета только государственной ветеринарной службы. Так что противоречий по данному вопросу нет.

2. По поводу дублирования полномочий на федеральном и местном уровнях.

Россельхознадзор отрицает наличие дублирования функций между Департаментом ветеринарии Минсельхоза и Россельхознадзором. Наличие на федеральном уровне двух самостоятельных органов по руководству госветслужбой делает невозможным четкое разделение между ними функций, что выявляется при рассмотрении структуры и положений Департамента ветеринарии и Россельхознадзора.

Более того, 17 февраля 2010 года, выступая на «Правительственном часе» в Госдуме, Министр сельского хозяйства Скрынник Е.Б. сказала следующее: «Остановлюсь подробнее на ситуации в ветеринарии. Основной проблемой в этой сфере является двухуровневая структура ветеринарных органов: федеральная и субъектовая с дублирующими друг друга функциями. Между ними возникает постоянная конкуренция и двойной контроль за бизнесом. Это приводит к размыванию ответственности за полномочия...».

3. О нашем выводе, что существующая в настоящее время структура госветслужбы привела к коллективной безответственности на всех уровнях. На наш взгляд частичной безответственности не бывает - она или есть или ее нет. Более того, в ответе Россельхознадзора утверждается, что «...целый ряд функций, исполнение которых необходимо, не закреплены ни за одним федеральным органом, ни за другим, а потому не могут исполняться. В прошлом, когда был единый орган управления, с функциями все было просто: есть функция - значит ею управляет центр, и он же отвечает за результаты этого управления. Управляет и отвечает, потому что он один: всегда ясно с кого спросить».

Таким образом Россельхознадзор полностью согласился с нашим выводом о сложившейся коллективной безответственности в системе управления госветслужбой.

4. По поводу исторического аспекта структуры госветслужбы.

В нашем письме не идет речь о ветеринарии, как о виде деятельности, которая зародилась еще в период одомашнивания диких животных.

Речь идет о том, что принцип организации структуры государственной ветеринарной службы заложен еще в царское время, был сохранен в послереволюционный период и существовал до реформирования начала 2000 годов. Это положение высказано нами на основании изучения документов, принятых органами власти как в дореволюционный, так и в советский и постсоветский периоды жизни нашей страны. Опровергать это невозможно.

5. О реформировании пограничного ветеринарного надзора.

Авторы ответа обсуждали предложения, которые мы не вносили. Нами не предлагалось создание Межрегиональных (зональных) управлений в системе Россельхознадзора. Наоборот, было предложено ликвидировать отделы пограничного надзора в структуре территориальных органах субъектов федерации, создав на их базе зональные управления в округах представителей Президента с подчинением непосредственно Департаменту ветеринарии. При этом пункты пограничного контроля на границе должны быть сохранены и подчиняться зональным управлениям. По нашему глубокому убеждению нахождение в каждом территориальном органе субъекта Федерации упомянутых отделов является излишеством и не исключает возможность административного давления со стороны их руководителей. При этом подавляющее большинство руководителей терорганов не являются ветеринарными специалистами. Следует отметить, что во все времена работой пограничного ветеринарного контроля руководил федеральный орган в области ветеринарии.

6. О реформировании диагностической сети.

Авторы ответа невнимательно прочитали наши предложения. В них нет «ностальгического характера», а есть практические предложения, отвечающие современным требованиям: диагностическая сеть должна подчиняться Главным государственным инспекторам соответствующего уровня, а в субъектах федерации должна быть проведена реорганизация районной диагностической сети с созданием на ее базе зональных диагностических центров.

7. В отношении предложений по уменьшению числа ветврачей с надзорными функциями.

В наших предложениях мы не ставили задачу определить оптимальное число ветврачей с надзорными функциями в зависимости от характеристики субъекта федерации, а вносили конкретные предложения: сократить в территориальных органах Россельхознадзора отделы внутреннего надзора, что приведет к сокращению числа ветврачей с дублирующими функциями ветнадзора.

8. В отношении оценки озвученных Министром сельского хозяйства планов реформирования структуры госветслужбы.

Мы не искажали идею, высказанную Министром сельского хозяйства. Так, в интервью Министра г. Скрынник Е.Б. газете «Коммерсант» № 9 от 21 января 2010 года было сказано, что до окончания реформы Минсельхоз планирует выстроить сейчас «неурегулированные» механизмы взаимодействия центра с регионами в этой области. «Главный ветеринарный врач региона будет подчиняться непосредственно РСХН» - поясняет госпожа Скрынник. У РСХН появится финансовая ответственность за последствия своих оспоренных решений. Обратная сторона новшества - увеличение штрафов за нарушение требований РСХН.

9. В отношении заключения.

Россельхознадзор разделяет с нами большинство озабоченностей и общую оценку степени соответствия современной структуры управления госветслужбы, при этом соглашается, что во многом на негативную оценку ее работы и дееспособность повлияла неудачная реформа в начале 2000 годов. В связи с этим у большинства ветеринарных специалистов возникает вопрос: «Кто

ответит за подобное реформирование, приведшее к такому состоянию государственную службу России?»).

Одновременно Россельхознадзор считает, что наши предложения - это простой «линейный» возврат к прошлому. Мы не можем с этим согласиться, так как наши предложения преследуют цель не возврата в прошлое, а восстановление необоснованно разрушенной предыдущей реформой структуры управления госветслужбы. Эта структура была испытана не одним десятилетием и доказала дееспособность в различных экономических, социальных и политических условиях страны (в дореволюционный, послереволюционный периоды, в условиях военного времени, перевода животноводства на промышленную основу, организации фермерских хозяйств и т. д.).

В настоящее время сохранились в разрозненном виде все подразделения разрушенной структуры (Департамент ветеринарии, госветслужба субъектов федерации, диагностическая сеть, пограничная ветеринарная служба), и наиболее целесообразным и экономически оправданным будет восстановление вертикали управления между этими подразделениями, а не «изобретение велосипеда», используя красивые фразы о «необходимости построения новой системы, соответствующей современным реалиям жизни».

В связи с этим считаем, что заключение Россельхознадзора не содержит убедительных и обоснованных возражений против наших предложений по реформированию государственной ветеринарной службы России.

Авилов Вячеслав Михайлович

Заслуженный ветеринарный врач России,
доктор ветеринарных наук, член-корреспондент,
руководитель секции организации, экономики
и истории ветеринарии Россельхозакадемии