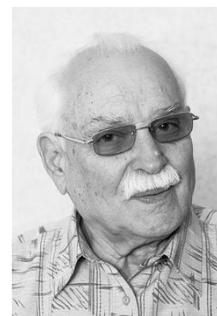

ОТ ДОБРА ДОБРА НЕ ИЩУТ, ИЛИ ЧТО ДАЛА РЕФОРМА ВЕТЕРИНАРНОЙ СЛУЖБЫ



В.М. Авилов,
д-р вет. наук



А.Д. Третьяков,
канд. вет. наук



С.И. Джупина,
д-р вет. наук, проф.

ENOUGH IS AS GOOD AS A FEAST OR THAT GIVEN THE REFORM

V.M. Avilov, A.D. Tretyakov, S.I. Dzhipina

Более 10 лет продолжается реформирование Государственной ветеринарной службы страны. В классическом понимании реформирование предполагает совершенствование, проводимое в целях улучшения, без изменения основ, которые формировались, как правило, десятки, а то и сотни лет. К сожалению, реформирование российской ветеринарной службы превратилось в полное разрушение ее основы.

К истории вопроса...

Основа организации ветеринарного дела в России была заложена Государственным Советом России 2 декабря 1868 г., принявшим постановление «Об учреждении при Министерстве внутренних дел Ветеринарного управления». Создание этой службы было вызвано массовым распространением в стране инфекционных болезней среди животных. Руководитель Ветеринарного управления назначался указом императора России. К обязанностям Ветеринарного управления отнесено:

- отыскание мер к лучшему устройству ветеринарной части и предотвращению скотских падежей в империи;
- издание популярных сочинений о правильном содержании и лечении скота;
- составление наставлений и инструкций ветеринарного отношения по прекращению эпизоотий;
- испытания и дозволение на продажу зоофармацевтических средств;
- обсуждение мер по облегчению прогона гуртов скота;
- вообще все предметы, касающиеся науки и требующие ученых исследований.

Одновременно была определена структура Государственной ветеринарной службы в губерниях, уездах и сельской местности.

Для ветеринарного обслуживания «по каждой губернии» назначался губернский ветеринарный врач и его помощники, численность которых определяло Министерство внутренних дел. Согласно его инструкции, на губернского ветеринарного врача было возложено руководство находящимися в губернии ветеринарными специалистами, представление докладов губернатору о состоянии ветеринарного дела в губернии. Ветеринарные специалисты в губерниях не только осуществляли лечебные мероприятия и борьбу с эпизоотиями, но и выполняли надзор за бойнями, ярмарками, базарами и другими скоплениями скота.

Численность и обязанности уездных ветеринарных врачей определялись губернатором по представлению губернского ветеринарного врача и находились под его непосредственным надзором.

Находящиеся на территории ветеринарные врачи скотопрогонных трактов назначались Министерством внутренних дел и находились в непосредственном его подчинении.

Устройство сельской врачебной части было возложено на попечение земских учреждений. Согласно Положению, в каждой губернии назначались, смотря по пространству и населению, один или два ветеринарных врача, а в каждом уезде – по два ветеринарных фельдшера, которые находились в непосредственном ведении губернского ветврача и исполняли все его распоряжения по ветеринарной части.

Таким образом, в России были заложены основы организации Государственной ветеринарной службы, в которых предусмотрен единый ветеринарный орган с вертикалью управления всеми ветеринарными специалистами с полной ответственностью за состояние ветеринарного дела в России.

Главной задачей службы было не исполнение надзорных функций, а организация ветеринарного дела в стране, проведение мероприятий, направленных на ликвидацию массовых болезней животных и предупреждение эпизоотий, обеспечение населения доброкачественными продуктами животноводства, сохранение и увеличение поголовья скота, повышение его продуктивности, содействие развитию научных исследований и подготовке ветеринарных кадров.

Созданная структура Госветслужбы позволила значительно активизировать борьбу с массовыми болезнями животных, добиться существенных успехов в их ликвидации и сохранялась до революции 1917 г.

После революции на Всероссийском съезде ветеринарных специалистов (в апреле 1918 г.) была принята резолюция о создании Центрального ветеринарного управления в составе НКВД, ветеринарных отделов при губернских и областных Советах, т. е. фактически сохранилась структура, разработанная в дореволюционный период. В 1920 г. эта структура была передана в Наркомзем и сельскохозяйственные органы управления губерний и областей.

В последующие годы на федеральном и субъектовом уровнях структуру практически не меняли, реформирование проводилось на районном уровне. Самые значительные изменения произошли в 1963 г., когда в стране проводилась политика объединения районов и хозяйств, создания животноводческих комплексов, осуществлялись концентрация и специализация животноводства. В этот период правительство на базе районных ветеринарных лечебниц создало районные станции по борьбе с болезнями животных, значительно увеличив штат ветеринарных специалистов и улучшив материально-техническое оснащение. Именно такое реформирование соответствовало требованиям изменившейся технологии животноводства.

За время существования СССР на территории России были ликвидированы многие болезни животных (чума крупного рогатого скота, сеп, инфекционная анемия, инфекционная плевропневмония крупного рогатого скота и многие другие), сведены к единичным случаям заболевания ящуром, классической чумой свиней и многими паразитарными болезнями овец, птиц и других видов животных.

После прекращения существования СССР (1991 г.) необходимо было с учетом новой политики, экономических и социальных условий определить задачи ветеринарной службы, структуру управления, систему учреждений, относящихся к Государственной ветеринарной службе, порядок финансирования, материально-технического обеспечения, развития научных исследований, подготовки кадров и т. д. Минсельхоз России в сжатые сроки подготовил проект закона Российской Федерации «О ветеринарии», который был рассмотрен законодательными органами и утвержден Президентом страны (1993 г.).

В этом законе был учтен многолетний опыт организации ветеринарной службы, борьбы с массовыми болезнями животных, обеспечения населения безопасными продуктами животного происхождения. Главное, была сохранена доказавшая свою эффективность вертикаль управления, предусматривающая создание в центральном аппарате Минсельхоза России

Департамента ветеринарии с госветинспекцией, управлений ветеринарии в составе правительств и администраций субъектов Российской Федерации, городов и районов.

В непосредственном подчинении Департамента ветеринарии находились 11 зональных управлений государственного ветеринарного надзора с погранветпунктами, 2 экспедиции по борьбе с особо опасными болезнями, общими для человека и животных, республиканская научно-производственная ветеринарная лаборатория и три научно-исследовательских ветеринарных института.

Принципиальным отличием этой структуры управления от советского периода являлся вывод органов управления на уровне субъектов и районов из ведения сельскохозяйственных органов в состав правительств и администраций субъектов Российской Федерации. Это обосновывалось ликвидацией колхозов и совхозов, появлением на их базе акционерных, фермерских и личных подсобных хозяйств, для которых управление сельского хозяйства перестало быть руководящим органом.

Поэтому для проведения ветеринарной политики в этих хозяйствах необходим был самостоятельный авторитетный ветеринарный орган, защищённый административным иммунитетом.

Следует отметить, что закон Российской Федерации «О ветеринарии» приняли в сложные для страны годы. В этот период в России проводилось реформирование административных органов управления, осуществлялись приватизационные мероприятия, бюджет имел дефицит наполнения, финансирование ветеринарных мероприятий осуществлялось неполно и с большими задержками, задерживалась и выплата заработной платы, специалисты многих профессий выходили на забастовки и демонстрации.

И во многом благодаря положениям принятого закона в стране ежегодно выполнялся необходимый объем противозoonотических мероприятий, которым обеспечивались безопасность продуктов животного происхождения, недопущение заноса на территорию болезней извне. Ежегодно снижался уровень заболеваемости продуктивных животных всеми инфекционными болезнями. По большинству из них проявление свелось к спорадическим случаям, практически не наносящим ущерба животноводству. За 10 лет было зарегистрировано всего два случая вспышек ящура свиней.

Так, в 1997–1998 гг. в Голландии и Бельгии получила массовое распространение классическая чума свиней. По этой причине было уничтожено более 12 млн голов свиней. В 1998 г. на Тайване было зарегистрировано свыше 6 тыс. очагов ящура, пришлось уничтожить 4 млн голов свиней. В 2001 г. в Великобритании было зарегистрировано 1978 очагов ящура, уничтожено 3,2 млн голов продуктивных животных. В этой же стране в конце 80-х и начале 90-х годов зафиксировано массовое заболевание крупного рогатого скота губкообразной энцефалопатией, в результате которого погибло более 2 млн голов крупного рогатого скота и умерло более 150 человек. В дальнейшем болезнь распространилась среди продуктивных животных во многих развитых странах.

Благодаря согласованной работе всех звеньев Государственной ветеринарной службы России в этот сложный для страны период занос указанных болезней на территорию нашей страны был предотвращен.

Таким образом, исторический опыт организации ветеринарного обслуживания в России свидетельствует о том, что он оказался эффективным и в царский период, и в годы Гражданской войны, и в период коллективизации, и во время Великой Отечественной войны. Эффективным он был и в послевоенный период восстановления народного хозяйства, и в годы перевода животноводства на промышленную основу, в период ликвидации крупных животноводческих хозяйств, и в сложные для России 90-е годы.

И возникает риторический вопрос: а необходимо ли было в начале 2000-х годов начинать «глубокое» реформирование госветслужбы России?

Когда эксперименты не во благо...

Ветеринарное сообщество едино во мнении, что надо было, не затрагивая структуру управления ветеринарией на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, усилить роль районных управлений ветеринарии. В этом звене целесообразно было создать и подчинить этому управлению разветвленную сеть ветеринарных участков за счет местного бюджета и сети частнопрактикующих ветеринарных врачей, объединенных в различные формы коммерческой деятельности, т. е. надо было укрепить сельскую ветеринарную службу для обслуживания многочисленных животноводческих хозяйств.

К сожалению, Минсельхоз России в этот период подготовил проект постановления Правительства о передаче в безвозмездное пользование субъектам РФ имущества федеральных ветеринарных учреждений, находящегося на их территориях.

В пояснительной записке к проекту постановления указывалось: «Министерство сельского хозяйства Российской Федерации приняло решение о проведении реформирования системы ветеринарных учреждений путем значительного сокращения количества федеральных учреждений. В ходе реорганизации предполагалось ликвидировать большую часть федеральных государственных учреждений».

Далее в этой записке Министерство необоснованно утверждало, что «сложившаяся на практике система государственных учреждений не соответствует принципам организации деятельности Государственной ветеринарной службы России, предусмотренной законом “О ветеринарии”». Оно необоснованно утверждало, что «федеральные учреждения Государственной ветеринарной службы выполняют функции, выходящие за пределы полномочий, отнесенных в статье 3 указанного Закона к полномочиям Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации возвратило указанный проект постановления в Минсельхоз России (письмо от 04.09.2002 № 115–2000) в связи с тем, что в соответствии с действующим законодательством федеральная собственность может передаваться Министерством имущества России только федеральным органам власти, федеральным государственным учреждениям и федеральным казенным предприятиям. Законодательство Российской Федерации не предусматривает возможной передачи указанного имущества в безвозмездное пользование учреждениям субъектов РФ.

Минсельхоз России подготовил новое обоснование и повторно направил проект постановления в Правительство России с просьбой принять положительное решение.

После передачи ветеринарных учреждений в собственность субъектов Российской Федерации в соответствии с законом их финансирование из федерального бюджета было прекращено.

В результате впервые в России был нарушен принцип единоначалия и вертикали управления Государственной ветеринарной службой.

В дальнейшем в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 были образованы подведомственные Минсельхозу России Федеральное агентство по сельскому хозяйству и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Было принято решение ликвидировать Департамент ветеринарии министерства. Его ликвидировали, а для осуществления руководства отдельными функциями в области ветеринарии было создано три органа, не подчиняющиеся друг другу:

- Отдел животноводства и ветеринарии в составе Минсельхоза России, на который возложена функция реализации полномочий министерства по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ветеринарии;

- Управление ветеринарии в составе Россельхознадзора, регулирующие функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, а также выполнение ветеринарного законодательства

на Государственной границе, по охране территории России от заноса заразных болезней животных;

– Управление ветеринарии в Федеральном агентстве по сельскому хозяйству, на которое возлагалась реализация федеральных программ в области ветеринарии, организация проведения противоэпизоотических мероприятий, регистрация лекарственных препаратов для животных, подготовка и переподготовка кадров ветеринарных специалистов, оказание услуг и прием заказов на проведение научно-исследовательских работ в сфере ветеринарии.

После упразднения Федерального агентства по сельскому хозяйству (2005 г.) эти функции возложили на Минсельхоз России, в котором создали малочисленный Департамент ветеринарии (около 20 штатных единиц). Одновременно были упразднены зональные управления ветнадзора на государственной границе и транспорте, а пограничные контрольные ветеринарные пункты подчинили территориальным органам Россельхознадзора.

В ведение Россельхознадзора были переданы научно-исследовательские учреждения – Институт защиты животных и Институт по контролю ветеринарных препаратов, осуществлявшие функции разработки мероприятий по диагностике, предупреждению и ликвидации инфекционных болезней, контролю качества и регистрации ветеринарных препаратов. Одновременно была разрушена целостность системы лабораторной диагностической сети. Центральная научно-производственная ветеринарная лаборатория, осуществлявшая научно-методическое руководство ветеринарными лабораториями в субъектах Российской Федерации, а также более 20 лучших ветеринарных лабораторий из ведения субъектов РФ были переданы в ведение Россельхознадзора.

Таким образом, в результате реформ сложилась следующая структура управления Государственной ветеринарной службой:

– на федеральном уровне созданы два независимых органа управления: Департамент ветеринарии Минсельхоза России и Управление ветнадзора в составе Россельхознадзора, которые по многим вопросам дублируют друг друга;

– на уровне регионов также созданы два независимых органа управления: органы исполнительной власти субъектов РФ в сфере ветеринарии и территориальные органы Россельхознадзора;

– на уровне районов надзор осуществляют зональные госветинспекторы субъектов РФ и инспекторы территориальных органов Россельхознадзора. Функция главного государственного ветинспектора района с руководителя ветслужбы района упразднена.

А получилось, что «плюнули в колодец»...

Создание разобщенных структур управления Госветслужбой привело к появлению негативных явлений в вопросах ветеринарного обслуживания отрасли.

По данным ИАЦ Управления ветнадзора Россельхознадзора (ФГБУ «ВНИИЗЖ») и ФГБУ «Центр ветеринарии», резко ухудшилась эпизоотическая обстановка по заболеванию всех видов животных бруцеллёзом. Если в 1991 г. в России был 71 неблагополучный пункт по бруцеллёзу крупного рогатого скота, то за период с 2010 по 2015 г. зарегистрировано 2408 таких пунктов, в том числе в 2015 г. в 499 очагах. Заболевание бруцеллёзом овец зарегистрировано в 266 пунктах, в том числе в 2015 г. в 51 очаге на территории 31 субъекта Российской Федерации. При этом заболевание зарегистрировано в субъектах, ранее на протяжении многих лет благополучных по этой болезни. В 2015 г. этой неизлечимой болезнью заболело 396 человек.

Сохраняется сложная обстановка по бешенству животных. В 2015 г. болезнь зарегистрировали в 3614 очагах против 2096 – в 2014-м. Заболевание фиксируется во всех федеральных округах на территории 64 субъектов РФ.

Медленными темпами осуществляется ликвидация лейкоза крупного рогатого скота, который распространён в 66 субъектах во всех федеральных округах. В 2015 г. в России было 1974 неблагополучных пункта против 2113 – годом ранее. В течение года заболело соответственно, 34,2 тыс. и 37,1 тыс. коров.

Несмотря на огромный опыт профилактики и ликвидации ящура, в последнее время ежегодно отмечаются вспышки этой болезни.

Особую тревогу вызывает распространение африканской чумы свиней. Впервые её занесли на территорию Чеченской Республики в 2007 г. В последующем болезнь распространилась в большинстве субъектов европейской части России, зарегистрировано более 800 очагов, уничтожены сотни тысяч голов свиней, свиноводство понесло многомиллиардные убытки. Болезнь продолжает распространяться. В 2015 г. было зафиксировано 85 очага болезни против 80 в 2014 г., а за 6,5 месяца 2016 г. – уже 109 очагов.

Все это указывает на низкий профессиональный уровень управления ветеринарным делом в Российской Федерации. Во многом этому способствовало привлечение к руководству службой специалистов, не имевших опыта административной и практической работы. При этом развился чисто бюрократический метод руководства ветеринарией: ветеринарные учреждения завалены многочисленными запросами и требованиями составления отчетов по надуманным формам, а предприниматели вынуждены выполнять необоснованные, непродуманные требования и получать ненужные ветеринарные разрешения.

И функция госветслужбы стала надзирательной...

И это отрицательно отразилось на уровне ветеринарного обслуживания фермеров и владельцев личных подсобных хозяйств. Созданная Государственная ветеринарная служба превратилась для сельскохозяйственных производителей в надзирателей, которые раз в три года с разрешения прокурора могут посетить объекты, зафиксировать недостатки, наказать нарушителей. При этом сами фактически не несут ответственности за выполнение требований ветеринарного законодательства.

Вследствие этого сельхозпроизводители лишились крайне необходимой им помощи со стороны Госветслужбы, которая во все времена использовала достижения науки и передовой опыт, являлась инициатором их внедрения в производство, осуществляла пропаганду ветеринарных знаний среди населения.

В настоящее время структуру ветеринарных учреждений для обслуживания в сельской местности определяют местные органы власти исходя из возможностей бюджета, при этом из-за бюджетного дефицита нередко этот процесс осуществляется без учета интересов сельхозпроизводителей.

Усугубляет положение резкое сокращение ветеринарных специалистов в сельской местности. После распада колхозов и совхозов многие ветеринарные специалисты, находившиеся в их штатах, остались не у дел, так как фермеры и владельцы личных подсобных хозяйств не в состоянии их содержать.

Появившееся чувство невостребованности привело к снижению престижности профессии ветеринарного врача, особенно для работы в сельской местности.

Сегодня в ведущих учебных ветеринарных учреждениях более 80% студентов – это девушки из городов и районных центров, которые мечтают жить в городах и лечить собак и кошек или работать в системе ветеринарного надзора. Таким образом, перспективы обеспечения ветеринарного обслуживания на селе крайне проблематичны.

А что делает Минсельхоз России в такой сложнейшей ситуации? Минсельхоз представил на общественное обсуждение проект Федерального закона «О ветеринарии», который разрабатывался на протяжении 12 лет.

В ходе обсуждения проекта ученые и многие практические работники уже высказались против сохранения существующей структуры ветеринарной службы. Более того, проект закона очень объемный, трудночитаемый, содержит необоснованные и непонятные термины.

Ведущие ученые в области ветеринарии обращались в Минсельхоз России, Правительство, Совет Федерации, но все эти обращения перенаправлялись для ответа в Россельхознадзор, который, во многом соглашаясь с предложениями авторов, давал возмутительный по форме ответ: «Авторы ностальгируют по прошлому, к которому возврата нет».

Но речь идет не о возвращении к прошлому, а об организации ветеринарной службы так, чтобы она была эффективной, рациональной, защищала людей от болезней, общих для человека и животных, и приносила пользу животноводству России. И если авторы отписок разрушили непродуманными реформами проверенную практикой рациональную систему ветеринарного обслуживания, то это не значит, что нельзя использовать проверенные и оправданные элементы исторического опыта, так необходимые российскому животноводству.

Во многих странах вопросам создания эффективной ветеринарной службы уделяется большое внимание, так как считается, что эта служба занимает ведущее положение в сохранении и развитии животноводства, обеспечении продовольственной безопасности страны.

Но мы реально видим, что в этом проекте закона «О ветеринарии» предусмотрено сохранить сформированную в ходе реформирования структуру управления Государственной ветслужбой такой, которая уже нанесла ощутимый вред животноводству страны.

Если она будет сохранена, в будущем это может привести к непредсказуемым последствиям.

В связи с этим считаем обоснованным обратить внимание Минсельхоза России, Правительства, законодательных органов на необходимость создания единого органа управления ветеринарией (Департамент ветеринарии) в составе центрального аппарата Минсельхоза России.

Департаменту ветеринарии должны быть подчинены по специальным вопросам Управление ветеринарии с районными отделами при администрациях субъектов РФ. Необходимо восстановить для главных ветврачей районов функции главных государственных ветеринарных инспекторов районов. Пограничный госветнадзор целесообразно подчинить непосредственно начальнику Департамента ветеринарии – главному государственному ветеринарному инспектору России, который назначается Правительством Российской Федерации.

Для создания единого органа управления в составе Минсельхоза России не потребуется дополнительных средств из федерального бюджета, так как до реформирования работу по организации выполнения возложенных на ветеринарную службу страны задач исполнял Департамент ветеринарии со штатом 41 человек. Для сравнения: в настоящее время этот объем работ выполняют два управления ветеринарного надзора центрального аппарата Россельхознадзора и Департамент ветеринарии с общей численностью штата около 90 единиц.

Аналогична обстановка и на уровне субъектов РФ. В целом по стране количество ветеринарных специалистов, работающих в государственных учреждениях, увеличилось на фоне сокращения таких специалистов в сельской местности. Для эффективного обслуживания продуктивных животных в фермерских и личных подсобных хозяйствах руководителям субъектов РФ целесообразно организовать в каждом районе необходимое количество ветеринарных участков, обеспеченных транспортом и средствами связи, и создать льготные условия частнопрактикующим ветеринарным врачам в сельской местности (кредит, налогообложение и др.), а также определить их юридический статус.

В ветеринарных вузах необходимо установить порядок распределения на работу специалистов, обучающихся на бюджетной основе по заявкам сельскохозяйственных органов субъектов Российской Федерации, с обязательной отработкой по месту назначения не менее 3 лет.

В целях закрепления ветеринарных врачей в сельской местности разработать систему мер морального и материального их поощрения (выплата «подъемных», обеспечение льготными квартирами, медицинским обслуживанием и санаторным лечением, восстановление звания «Заслуженный ветеринарный врач Российской Федерации» и др.).

В связи с предстоящим в 2018 г. 150-летием образования Государственной ветеринарной службы России необходимо создать в установленном порядке организационный Комитет по подготовке и проведению Всероссийского съезда ветеринарных специалистов. На этом съезде рассмотреть состояние ветеринарного дела в стране и наметить меры по его дальнейшему развитию.

В.М. Авилов, заслуженный ветврач РФ, лауреат премии Совета Министров СССР, доктор ветеринарных наук, член-корреспондент Российской академии наук. Руководитель Департамента ветеринарии – Главный государственный ветеринарный инспектор РФ 1994–2000 гг.

А.Д. Третьяков, заслуженный ветврач РФ, кандидат ветеринарных наук, лауреат Государственных премий СССР и РФ. Руководитель Главного управления ветеринарии – Главный государственный ветеринарный инспектор СССР 1966–1989 гг.

С.И. Джупина, заслуженный ветврач РФ, доктор ветеринарных наук, руководитель ветеринарной службы Новосибирской области 1960–1970 гг., директор ИЭВСиДВ 1980–1996 гг., профессор кафедры ветеринарной патологии РУДН 1996–2011 гг.