

УДК 351.77

Т. Ю. Кудрявцева

Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого,
Санкт-Петербург, e-mail: kudryavtseva_tyu@spbstu.ru

П. А. Текутов

Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого,
Санкт-Петербург, e-mail: emeljanenkosemen@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ВЕТЕРИНАРНОМУ И ФИТОСАНИТАРНОМУ НАДЗОРУ

Ключевые слова: Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; проблемы реализации полномочий; Россельхознадзор; целевая программа; планирование бюджетных ассигнований; информационные системы; контрольно-надзорная деятельность.

Задачи в области повышения эффективности и результативности бюджетных ассигнований на сегодняшний день сводятся к усилению бюджетного планирования с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости конечных результатов использования финансовых ресурсов. Переориентация деятельности органов власти и администраторов бюджетных средств с «освоения» выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно значимых и измеряемых результатов предполагает применение принципиально новой идеологии бюджетного планирования, ориентированного на результат. Реализация стратегической цели и тактических задач, стоящих перед Россельхознадзором, осуществляется в рамках федеральных и ведомственных целевых программ. В рамках данной статьи были рассмотрены проблемы реализации функций Управления Россельхознадзора исходя из поставленных перед ним задач и предложены пути их решения с информационной, методологической и правовой сторон, а также подходы к оценке эффективности деятельности Управления Россельхознадзора.

Т. Ю. Кудрявцева

Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg,
e-mail: kudryavtseva_tyu@spbstu.ru

П. А. Текутов

Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg,
e-mail: emeljanenkosemen@yandex.ru

PROBLEMS OF ESTIMATION OF THE EFFECTIVENESS AND IMPLEMENTATION OF THE AUTHORITY OF THE FEDERAL SERVICE FOR VETERINARY AND PHYTOSANITARY SUPERVISION

Keywords: Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance; problems of exercising powers; Rosselkhozndzor; target program; planning budget allocations; Information Systems; control and supervisory activities

Tasks in the field of increasing the efficiency and effectiveness of budgetary allocations today are reduced to strengthening budget planning, taking into account the priorities of state policy and the social significance of the final results of the use of financial resources. The reorientation of the activities of the authorities and administrators of budget funds from the “development” of the appropriations allocated to them to achieve final, socially significant and measurable results involves the application of a fundamentally new ideology of results-oriented budget planning. The implementation of the strategic goal and tactical tasks facing the Rosselkhozndzor is carried out within the framework of federal and departmental target programs. Within the framework of this article, the problems of implementing the functions of the Rosselkhozndzor Administration were considered based on the tasks assigned to it and proposed ways of solving them from the informational, methodological and legal sides, as well as approaches to assessing the effectiveness of the Rosselkhozndzor Administration.

Введение

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных [1, 8, 9].

Россельхознадзор находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Россельхознадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы с привлечением уполномоченных и подведомственных ей организаций, которые аккредитованы и имеют лицензии в установленной сфере деятельности.

Россельхознадзор осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности [2, 6, 9, 14]:

- ветеринарный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, контроль за соблюдением требований технических регламентов;
- контроль безопасности кормов, изготовленных с применением технологий генной инженерии;
- контроль безопасности обращения с пестицидами и агрохимикатам;
- земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения;
- карантинный фитосанитарный контроль;
- надзор в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения;
- контроль качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, продуктов переработки зерна [19];
- выдача разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее тер-

ритории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок для животных;

- выдача фитосанитарных сертификатов, реэкспортных фитосанитарных сертификатов и карантинных сертификатов [20];

- выдача лицензий на осуществление фармацевтической деятельности в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения.

Россельхознадзор осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций.

Объектом исследования является территориальное управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Управление Россельхознадзора) – государственный орган, находящийся в подчинении Россельхознадзора.

Результаты исследования и их обсуждение

Эффективность деятельности Управления Россельхознадзора в значительной степени зависит от эффективности расходования бюджетных средств, расходуемых на удовлетворение потребностей Управления, их материально-техническое обеспечение. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору как субъект бюджетного планирования является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Финансирование Россельхознадзора осуществляется на основании Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (утверждена Постановлением Правительства от 14.07.2012 №717) [10] и ведомственной целевой программы «Организация ветеринарного и фитосанитарного надзора» [24].

Исходя из данных представленных в данной программе автором произведено сопоставление задач программы с индикаторами их достижения в таблице 1.

Программная деятельность предполагает четкое разделение и оптимальное сочетание федеральных целевых программ как инструмента экономической политики государства и ведомственных целевых программ как инструмента бюджетного планирования, направленное на решение тактических задач.

Задачи и индикаторы задач целевой программы [23, 24]

Задачи программы	Индикаторы задач
Предупреждение обращения на территории Российской Федерации небезопасных и некачественных в ветеринарно-санитарном отношении товаров	Охват исследованиями объектов, находящихся на территории Российской Федерации и занятых оборотом товаров (%)
Предупреждение обращения на территории российской Федерации некачественных лекарственных средств для ветеринарного применения	Доля исследованных в рамках проведения контроля качества лекарственных средств для ветеринарного применения от общего количества наименований лекарственных средств для ветеринарного применения, находящихся в обращении на территории РФ (%)
Недопущение ввоза из иностранных государств небезопасных в ветеринарно-санитарном отношении товаров	Доля не допущенных к ввозу из иностранных государств подлежащих ветеринарному контролю товаров, не соответствующих требованиям Евразийского экономического союза и Российской Федерации (%)
Улучшение (сохранение) фитосанитарного состояния территории Российской Федерации	Доля площади упраздненных карантинных фитосанитарных зон в общей площади земель сельскохозяйственного назначения (%)
Недопущение ввоза из иностранных государств генно-инженерно-модифицированных семян	Доля запрещенных к ввозу из иностранных государств генно-инженерно-модифицированных семян (%)
Недопущение обращения на территории Российской Федерации небезопасных и некачественных семян сельскохозяйственных растений	Охват исследованиями поднадзорных государственно-му надзору в области в области семеноводства семян, от общей потребности РФ в семенном материале (%)
Недопущение обращения на территории Российской Федерации небезопасного зерна и продуктов его переработки	Доля не допущенного в обращение на территории Российской Федерации небезопасного зерна и продуктов его переработки (%)
Предотвращение (снижение) выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения	Предотвращение выбытия из оборота сельскохозяйственных земель (%)
Развитие информационных систем Россельхознадзора	Доступность информационных систем Россельхознадзора (%)
Проведение необходимого количества исследований в целях обеспечения ветеринарной и фитосанитарной безопасности РФ	Уровень выполнения подведомственными учреждениями государственных услуг и работ по направлениям реализации ведомственной целевой программы (%)
Снижение распространения заразных болезней животных путем строительства/реконструкции лабораторий	Количество введенных объектов капитального строительства (ед.)

Сбалансированность программных мероприятий направлена на обеспечение укрепления финансовой дисциплины, повышение прозрачности использования бюджетных средств, снижение управленческих расходов.

Ежегодно Управлением Россельхознадзора областям формируется проект бюджетной сметы на плановый период. Планирование расходов осуществляется с учетом бюджетной классификации в соответствии с требованиями Министерства финансов. Для определения бюджетных ассигнований на плановый период используются следующие методы расчета: нормативный метод, метод индексации, плановый и про-

граммно-целевой методы (таблица 2). Также стоит отметить, что планирование бюджетных ассигнований на плановый период допустимо только в пределах доведенных предельных объемов бюджетных ассигнований по укрупненным КОСГУ бюджетной классификации [13, 15].

При планировании бюджетных ассигнований, выделяемых на материально-техническое обеспечение, преимущественно используется нормативный метод. Важно отметить, что Управлением при планировании бюджетных ассигнований не используется программно-целевой метод бюджетного планирования.

Таблица 2

Методы планирования бюджетных ассигнований Управления Россельхознадзора

Наименование метода	Описание метода
Нормативный метод	Бюджетные ассигнования рассчитываются в соответствии с нормативами, установленными соответствующими нормативными актами. Таким нормативным документом является Приказ Россельхознадзора от 09.10.2015 №686 «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций территориальных управлений Россельхознадзора». Данный документ устанавливает нормы по количеству и цене для всех групп товаров, работ, услуг.
Метод индексации	Данный метод используется для проведения индексации фонда оплаты труда на плановый период (индекс устанавливается Министерством финансов), а также предельного уровня цен товаров, работ, услуг (индексы рассчитываются Россельхознадзором в централизованном порядке одновременно для всех территориальных управлений)

Таблица 3

Бюджетные ассигнования Управления Россельхознадзора с 2016 по 2019 годы

Виды бюджетных ассигнований	2016 (тыс. руб.)	2017 (тыс. руб.)	2018 (тыс. руб.)	2019 (тыс. руб.)
Фонд оплаты труда (с налогами)	220 659,57	240 830,41	343 620,58	454 549,92
Целевая субсидия на обеспечение территориальных управлений бланками строгой отчетности	36 000,00	36 000,00	36 000,00	36 000,00
Повышение квалификации	258,92	248,92	90,57	987,92
Капитальный ремонт	18 000,00	-	-	-
Остальные закупки	67 166,36	74 242,35	74 676,37	71 595,72
ИТОГО:	342 084,85	351 321,68	454 387,52	564 133,56

Рассмотрим объем бюджетных ассигнований, выделенный на финансирование Управления Россельхознадзора за период с 2016-2019 гг. (табл. 3).

Анализ доведенных бюджетных ассигнований за период с 2016 по 2019 годы показывает скачок в доведении фонда оплаты труда 2017 года по сравнению с 2018 годом. Данная разница объясняется передачей дополнительных полномочий с 01.11.2017 и расширения подведомственных территорий.

Также следует отметить, что в соответствии с Приказом Россельхознадзора от 25.01.2017 №51 [16] Управление Россельхознадзора по надделено полномочиями по планированию и осуществлению централизованных закупок на оказание услуг по изготовлению бланков строгой отчетности для всех территориальных управлений Россельхознадзора. В рамках данного приказа Управление получает целевую субсидию в размере 36 млн. руб. ежегодно.

Таким образом, в связи с отсутствием действенных методик оценки эффективности произведенных затрат, возникают

вопросы нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств. Кроме того, бюджетные расходы не взаимосвязаны с основными задачами и индикаторами задач ведомственной целевой программы. Необходимо разработать инструменты, позволяющие производить оценку эффективности расходов федерального бюджета на содержание Управления Россельхознадзора [17].

Важнейшим направлением реформирования бюджетного процесса в настоящее время является повышение эффективности и результативности бюджетных расходов. Этот факт предопределяет направления совершенствования системы оценки эффективности деятельности государственных органов, оценки эффективности расходования бюджетных средств.

Рассмотрим проблемы реализации функций Управления Россельхознадзора исходя из поставленных перед ним задач.

Задача 1. Предотвращение (снижение) выбытия из сельскохозяйственного оборота земель сельскохозяйственного назначения.

Государственный земельный надзор является важным звеном в системе государственного управления земельными ресурсами, одной из основных мер обеспечения рационального использования и охраны земель, защиты земельных прав граждан, юридических лиц.

В последнее время сохраняются проблемы осуществления надзорной функции управления земельными ресурсами, в том числе касающиеся реализации надзорными органами полномочий, относящихся к их компетенции. Эти проблемы во многом обусловлены множественностью надзорных федеральных органов исполнительной власти в области земельных отношении (рисунок 1).

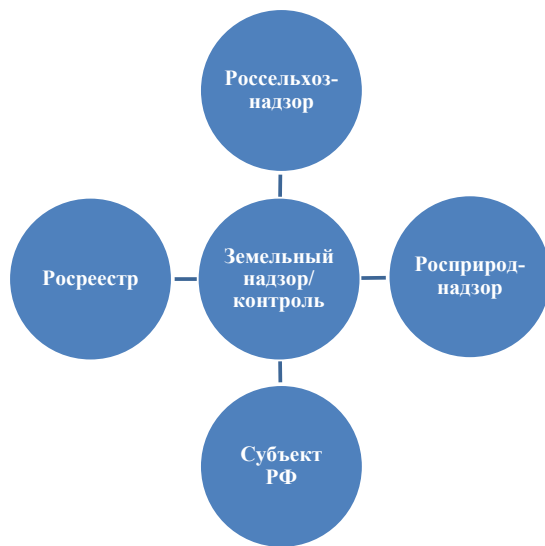


Рис. 1. Органы власти, осуществляющие полномочия в сфере земельного надзора/контроля

Несмотря на то, что надзорные полномочия этих органов определены Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 [11], возникают вопросы разграничения между ними полномочий. Например, целевое назначение использования земельных участков может проверить как Россельхознадзор, так и Росреестр, что ведет к увеличению нагрузки на бизнес, а также к неэффективному использованию бюджетных средств (увеличение затрат на организацию проверок, транспортные расходы и т.д.).

Подобные ситуации вызывают необходимость определения взаимодействия,

осуществления координации и согласования деятельности федеральных надзорных органов в земельной сфере. Для этого необходимо принятие административного регламента взаимодействия федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный надзор.

Еще одной проблемой осуществления государственного земельного надзора является несовершенство имеющейся нормативно-правовой базы. Основной целью государственного земельного надзора является вовлечение земель в сельскохозяйственный оборот. Этой цели препятствуют следующие факторы: длительность процедур, требующихся для вовлечения неиспользуемых земель в оборот, в том числе, путем изъятия земельных участков у собственников, которые не используют их по назначению, а также оформления невостребованных долей; неэффективность действующих мер государственного принуждения к использованию земли в целях сельскохозяйственного производства, в частности, незначительный размер штрафов и отсутствие повышенных ставок земельного налога за неиспользование таких земель.

Задача 2. Предупреждение обращения на территории Российской Федерации небезопасных и некачественных в ветеринарно-санитарном отношении товаров/ лекарственных средств.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 476 Управление осуществляет государственный ветеринарный надзор [12]:

- в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих транзит товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору);
- контроль за ветеринарно-санитарными правилами перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства;
- контроль качества лекарственных средств для ветеринарного применения.

При реализации надзорных и ограничительных мероприятий по предупреждению распространения заразных болезней животных часто возникает необходимость в их незамедлительном осуществлении [21, 22].

Действующий алгоритм согласования таких проверок, осуществляемый органами прокуратуры субъектов Российской Федерации, не обеспечивает срочности принятия решения о проведении внеплановой проверки.

Также органы прокуратуры часто отказывают в согласовании проведения внеплановой проверки, что, как следствие, может привести к возникновению/распространению особо опасных болезней животных и нанести значительный экономический ущерб хозяйствующим субъектам.

Также необходимо отметить наличие пересечения полномочий с органами регионального ветеринарного надзора. Одни и те же хозяйствующие субъекты входят в планы проверок как Управления Россельхознадзора, так и Управления ветеринарии. Это в свою очередь создает дополнительные административные барьеры для осуществления деятельности хозяйствующими субъектами и препятствует выходу на рынок новых участников рынка. Дублирующие проверочные мероприятия ведут к неэффективному расходованию бюджетных средств. Одни и те же проверки финансируются из федерального бюджета (проводимые Россельхознадзором) и из местного бюджета (Управление ветеринарии). В рамках проведения ветеринарного надзора необходима централизация полномочий на федеральном уровне.

Задача 3. Улучшение (сохранение) фитосанитарного состояния территории Российской Федерации.

Государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор) в Российской Федерации направлен на обеспечение охраны растений и территории Российской Федерации от проникновения на нее и распространения по ней карантинных объектов, предотвращение ущерба от распространения карантинных объектов, соблюдение карантинных фитосанитарных требований стран-импортеров и осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области карантина растений. В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений» [1] государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор) осуществляется:

1) в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации

за подкарантинной продукцией, ввозимой в Российскую Федерацию из иностранных государств, в том числе перемещаемой в почтовых отправлениях, в ручной клади и багаже пассажиров, членов экипажей морских судов, речных судов, воздушных судов, транспортных средств, поездных бригад, за транспортными средствами, которыми осуществляется ввоз в Российскую Федерацию подкарантинной продукции;

2) в иных местах, в которых в соответствии с законодательством Российской Федерации оборудованы пункты карантина растений, перечень которых утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области карантина растений, за подкарантинной продукцией при ее обороте на территории Российской Федерации;

3) в местах хранения и переработки подкарантинной продукции за подкарантинными объектами;

4) за выполнением гражданами, юридическими лицами работ, связанных с подкарантинной продукцией или подкарантинными объектами.

Одним из основных индикаторов достижения данной задачи является доля площади упраздненных карантинных фитосанитарных зон. В связи с отменой Приказа Министерства сельского хозяйства от 13.02.2008 №43 «Об установлении и упразднении карантинной фитосанитарной зоны, установлении и отмене карантинного фитосанитарного режима, о наложении и снятии карантина» отсутствует алгоритм действий по снятию карантинных фитосанитарных зон с хозяйствующих субъектов» [18].

Наличие карантинной фитосанитарной зоны на территории хозяйствующего субъекта ведет к дополнительным расходам собственников бизнеса на проведение лабораторных испытаний при вывозе продукции с территории объекта, что в свою очередь приводит к увеличению стоимости продукции для потребителей.

Другой проблемной точкой в деятельности фитосанитарного контроля является отсутствие электронной фитосанитарной сертификации. Фитосанитарный сертификат – это документ международного образца, свидетельствующий, что ввозимая или вывозимая продукция растительного происхождения соответствует всем карантин-

ным фитосанитарным требованиям страны назначения.

Внедрение электронной фитосанитарной сертификации позволило бы сократить количество времени на осуществление контрольно-надзорных действий при проходе подконтрольных грузов через Государственную границу Российской Федерации. Кроме того, в совокупности с полным переходом на электронную сертификацию отпадет необходимость в размещении централизованных закупок на оказание услуг по изготовлению бланков строгой отчетности, что приведет к экономии бюджетных средств в размере 36 млн.руб. ежегодно.

Задача 4. Недопущение обращения на территории Российской Федерации небезопасных и некачественных семян сельскохозяйственных растений [3].

По состоянию на сегодняшний день данную задачу Управлению Россельхознадзора трудно реализовать ввиду низких штрафов, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Статьей 10.12 данного Кодекса нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей. Такой размер штрафов привлекает недобросовестных участников бизнеса [7].

В результате в обороте семян сельскохозяйственных растений все чаще выявляются просроченные или засоренные семена, некондиция и пересортица (когда один сорт продается под видом другого), а то и опасные сорняки, занос которых может неблагоприятно отразиться на сельском хозяйстве региона.

Задача 5. Недопущение обращения на территории Российской Федерации небезопасного зерна и продуктов его переработки.

Данная задача также является труднодостижимой ввиду того, что в Российской Федерации отсутствует закон о зерне. Соответственно отсутствуют правовые основы осуществления государственного контроля и надзора за качеством зерна и продуктов его переработки при их ввозе (вывозе) на территорию страны, закладке в государственный

резерв и закупке для государственных нужд. Это создает предпосылки бесконтрольного ввоза на территорию России заведомо некачественной продукции, занижения характеристик зерна при его приобретении у сельхозпроизводителей, произвольных изменений его характеристик при последующем обороте и, как следствие, репутационных потерь страны [4].

Необходимо издание федерального закона в рамках которого необходимо предусмотреть: правовые механизмы регулирования отношений в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки; методы государственного регулирования в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки; правовые основы функционирования системы государственного контроля (надзора) в области обеспечения качества и безопасности при производстве и обращении зерна и продуктов его переработки; обеспечение количественно-качественного учёта зерна и продуктов его переработки в Российской Федерации.

Задача 6. Развитие информационных систем Россельхознадзора.

Для эффективной деятельности контрольно-надзорному органу необходима качественная, полная, достоверная и своевременная информация о реальном состоянии или действии контролируемых объектов.

К информационным системам Россельхознадзора относятся следующие автоматизированные системы: государственная информационная система в области ветеринарии ВетИС, Аргус-Фито (оформление и учет документов фитосанитарного надзора, рассмотрения заявок на ввоз, вывоз или транзит продукции растительного происхождения) [25, 26]. Схема интеграции данных систем представлена на рисунке 2.

В настоящее время существуют проблемы в следующих системах:

1. Меркурий – проблема корректной работы данной системы стоит наиболее остро, так как она прослеживает всю цепочку производства животноводческой продукции вплоть до поставки в магазины. Ввиду гигантского количества пользователей данная система часто дает сбой. Это приводит к задержке отправки товара от производителей в магазины, а также невозможности принятия партий товара ритейлерами ввиду их отсутствия в системе.

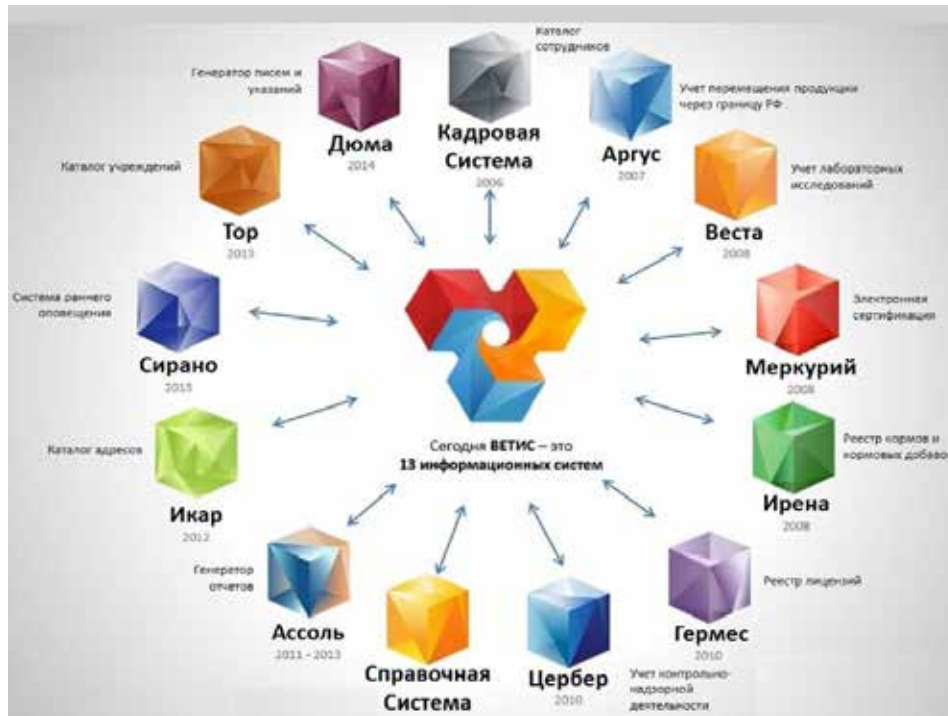


Рис. 2. Информационные системы интегрированной системы VetИС

2. Аргус и Аргус Фито – ФГИС «Аргус-Фито» – единый базы данных, предназначенные для оформления и проверки всех фитосанитарных/ветеринарных документов, сопровождающих продукцию на российский рынок. Если раньше подлинность документации приходилось заверять через посольства стран-экспортеров, то теперь необходимые данные собираются в электронную базу доступную для всех участников рынка. После присвоения уникального номера каждой партии можно отследить страну происхождения импортной продукции, вид транспорта и конечное место назначения.

Основные проблемы в работе данных систем связаны с человеческим фактором. Так, например, обновление базы данных может прекратиться из-за нерабочих дней в отдельных странах, откуда российские импортеры вывозят фрукты. Остановка внесения номеров сертификатов в единую базу оборачивается задержкой продукции на границе и потенциальными потерями для производителей.

Задача 7. Эффективное использование доведенных до Управления Россельхознадзора бюджетных средств.

Согласно ст. 34 Бюджетного Кодекса РФ «принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении

бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств» [5].

Органы исполнительной власти до сих пор не имеют полного надежного набора показателей, пригодного для оценки непосредственных и конечных результатов, эффективности использования бюджетных средств.

Показатели оценки эффективности Управления, рассматриваемые в последующих главах субъективны. Например, с одной стороны, результатом контрольно-надзорной деятельности является выявление нарушений в полном объеме, то есть при качественном проведении проверки сумма выявленных нарушений должна быть как можно больше. С другой стороны, целью контрольно-надзорной деятельности Россельхознадзора является сокращение нарушений в подконтрольной сфере и улучшение обстановки в регионе. Данные индикаторы деятельности объединены в одном показателе, что говорит о его необъективности и невозможности отразить реальную ситуацию.

Более того, рассчитывать критерии эффективности необходимо исходя из достигнутого результата, который может быть отдален от периода выделения расходов на длительный временной лаг, что также необходимо учитывать при проведении контроля за эффективностью использования средств. Разрабатывать критерии и показатели эф-

фективности необходимо с учётом специфики отдельных сфер деятельности государства, причём достижение данных показателей не должно быть определяющим.

В результате анализа проблем реализации функций Управления Россельхознадзора определим основные направления решения проблем реализации функций (таблица 4).

Таблица 4

Направления решения проблем реализации полномочий Управления Россельхознадзора

Проблемы	Направления решения
1. Пересечение полномочий контрольно-надзорных органов	<i>Правовые:</i> - принятие административного регламента взаимодействия федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, разграничивающего полномочия <i>Организационные:</i> - в рамках проведения ветеринарного надзора необходима централизация полномочий на федеральном уровне
2. Отсутствие регламентации и стандартизации процессов осуществления контрольных мероприятий	<i>Правовые:</i> - правовое закрепление механизмов регулирования отношений в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки; - правовое закрепление алгоритма действий по снятию карантинных фитосанитарных зон с хозяйствующих субъектов <i>Методологические:</i> - разработка методов государственного регулирования в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки; - разработка методов количественно-качественного учёта зерна и продуктов его переработки в Российской Федерации
3. Недостаточный уровень регламентации взаимодействия с органами прокуратуры	<i>Методологические:</i> - подготовка усовершенствованного соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с прокуратурой
4. Несовершенство контрольно-надзорных процедур	<i>Правовые:</i> - внесение изменений в Земельный кодекс в рамках процедуры изъятия земель у собственников <i>Методологические:</i> - разработка более эффективного алгоритма изъятия земель
5. Недостаточный размер штрафов/налогов	<i>Правовые:</i> - внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях (повышение размера штрафов за нарушение ст. 8.8 «Использование земельных участков не по целевому назначению» и ст. 10.12 «Нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений») - внесение изменений в Налоговый кодекс (увеличение ставки по налогу за неиспользованные земельные участки)
6. Отсутствие электронной фитосанитарной сертификации	<i>Информационные:</i> - внедрение электронной фитосанитарной сертификации в автоматизированной программе «Аргус Фито» <i>Правовые:</i> - закрепление в нормативно-правовых актах легитимности электронной фитосанитарной сертификации
7. Несовершенство имеющихся информационных систем Россельхознадзора	<i>Информационные:</i> - увеличение производительности систем; - развитие системы поддержки пользователей
8. Неоднозначность показателей эффективности использования бюджетных средств	<i>Методологические:</i> - разработка критериев и показателей эффективности использования бюджетных средств с учётом специфики контрольно-надзорной деятельности Управления Россельхознадзора; - достижение установленных показателей не должно быть определяющим, на их основе не должны приниматься окончательные решения.

Подходы к оценке эффективности Управления Россельхознадзора

№ п/п	Пользователь информации	Цели и задачи контрольно-надзорной деятельности с позиции пользователя	Подходы к оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности
1	Руководитель Управления Россельхознадзора	Улучшение обстановки по подконтрольным полномочиям в субъектах, устранение и недопущение нарушений в рамках подконтрольной деятельности - качественная реализация функций Управления Россельхознадзора; - эффективное взаимодействие с другими органами государственной власти.	Интегральная оценка эффективности Управления Россельхознадзора, Оценка внутренней эффективности Управления Россельхознадзора
2	Работники Управления Россельхознадзора	Выявление, устранение и недопущение нарушений в подконтрольных сферах Качественная реализация функций и основных процессов контрольно-надзорной деятельности	Оценка эффективности выполнения внутренних процессов и процедур
3	Правительство РФ, вышестоящие органы, иные органы государственной власти	Эффективность и результативность реализации государственных программ - эффективность и целевое использование бюджетных средств; - эффективность государственного управления.	Интегральная оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности Россельхознадзора
4	Подконтрольные объекты	Открытость, доступность, ясность нормативно-правовой базы и методического обеспечения - методическая помощь и нормативное регулирование; - совершенствование систем внутреннего контроля.	Оценка превентивности контрольно-надзорной деятельности Управления Россельхознадзора
5	Общество	Доступность, целевой характер и качество предоставляемых государством услуг - безопасность продукции, реализуемой для населения; - результативное и эффективное использование государственных средств (средств налогоплательщиков); - улучшение качества государственных услуг; - открытость деятельности государственных органов.	Оценка общественной эффективности контрольно-надзорной деятельности Управления Россельхознадзора

Систематизированные в таблице 4 проблемы требуют разработки методов и подходов к оценке эффективности деятельности Управления, что позволит разрабатывать и обосновывать решения выявленных проблем.

Рассматривая общие положения оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, стоит отметить, что обычно, когда рассматривают вопрос об эффективности управленческой деятельности, прежде всего имеют в виду адекватность достигнутых в процессе ее осуществления результатов намеченным целям, степень приближения результата к цели с одновременным учетом производственных затрат. С учетом этого положения критерием эффективности контрольно-надзорной деятельности будет соотношение достигнутого контролирующим органом результата к поставленной цели.

В широком смысле такими цели Управления Россельхознадзора декомпозируются по перечисленным выше 7 задачам. Методо-

логической проблемой установления критериев по этим целям является определение «вклада» Управления Россельхознадзора в уровень достижения каждой задачи. В узком смысле целью контрольно-надзорной деятельности Управления является сокращение количества и объемов нарушений в подконтрольных сферах.

Таким образом, конечный результат, то есть совокупность объективных последствий контрольно-надзорной деятельности – это главный критерий определения ее эффективности. Получение данных о таких результатах требует знания содержания направлений деятельности контролирующего органа, реакции на его действия субъектов контроля, изменений, происходящих под влиянием контрольно-надзорной деятельности в конкретных субъектах Российской Федерации, хозяйствующих субъектах т.д. Невозможно судить об итогах контрольно-надзорной деятельности без выявления практических результатов, которые она оказала

на общество, на деятельность проверяемого субъекта, конкретного должностного лица.

Кроме того, рассматривая основные подходы к оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности, следует отметить, что цели и задачи Управления Россельхознадзора с позиции различных пользователей информации, а следовательно, видение эффективности и результатов деятельности, различно (таблица 5).

Оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности дает возможность рассматривать качественную определенность Россельхознадзора в общей системе государственных контрольных органов. При этом резерв повышения эффективности в каждом отдельно взятом органе контроля ограничен, и пути повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности необходимо искать во внешней среде, представляющей собой сложную систему различных органов всех уровней государственной власти.

Заключение

В качестве основных проблем реализации функций органа контрольно-надзорной деятельности были выделены следующие:

- пересечение полномочий контрольно-надзорных органов;
- отсутствие регламентации и стандартизации процессов осуществления контрольных мероприятий;
- недостаточный уровень регламентации взаимодействия с органами прокуратуры;
- несовершенство контрольно-надзорных процедур;

- недостаточный размер штрафов/налогов;
- отсутствие электронной фитосанитарной сертификации;

- несовершенство имеющихся информационных систем Россельхознадзора;
- неоднозначность показателей эффективности использования бюджетных средств.

В качестве путей решения указанных проблем выделены следующие основные направления:

- правовое: принятие административного регламента взаимодействия федеральных органов государственной власти; правовое закрепление механизмов регулирования отношений в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки; закрепление в нормативно-правовых актах легитимности электронной фитосанитарной сертификации;

- методологическое: разработка методов государственного регулирования в сфере производства и обращения зерна и продуктов его переработки; разработка более эффективного алгоритма изъятия земель;

- информационное: внедрение электронной фитосанитарной сертификации в автоматизированной программе «Аргус Фито»; увеличение производительности систем; развитие системы поддержки пользователей.

В целях решения выявленных проблем необходима комплексная оценка эффективности с позиции руководителей Управления, выше стоящих органов и Правительства, работников, подконтрольных объектов и общества.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О карантине растений» от 21.07.2014 № 206-ФЗ.
2. Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».
3. Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве».
4. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
6. Земельный кодекс Российской Федерации (принят 28 сентября 2001 года).
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
8. Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2004 г. № 754 «О мерах по обеспечению деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору».
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 №327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору».
10. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».
11. Постановление Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре».

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 №476 «О вопросах государственного контроля (надзора)».
13. Приказ Минфина России от 20.11.2007 № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений».
14. Приказ Россельхознадзора от 14 сентября 2016 г. № 663 «О Регламенте Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору».
15. Приказ Россельхознадзора от 03.04.2018 г. № 293 «Об утверждении порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет центрального аппарата Россельхознадзора и территориальных органов Россельхознадзора».
16. Приказ Россельхознадзора от 25.01.2017 № 51 (ред. от 25.01.2018) «Об осуществлении полномочий заказчика Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, ее территориальными управлениями и учреждениями, в отношении которых Россельхознадзор осуществляет».
17. Приказ Россельхознадзора от 28.03.2011 г. №98 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Россельхознадзора».
18. Приказ «Об установлении и упразднении карантинной фитосанитарной зоны, установлении и отмене карантинного фитосанитарного режима, о наложении и снятии карантина» (утратил силу с 19.05.2019 на основании приказа Минсельхоза России от 09.04.2019 № 179).
19. Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 874 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности зерна».
20. Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе».
21. Решение Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 «О применении санитарных мер в Таможенном союзе».
22. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2014 г. № 94 «О Положении о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)».
23. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевых продуктов» (ТР ТС 021/2011).
24. Ведомственная целевая программа «Организация ветеринарного и фитосанитарного надзора» (утв. Россельхознадзором 30.11.2018).
25. ВетИС Государственная информационная система в области ветеринарии [Электронный ресурс]. URL: <https://vetrf.ru/> (дата доступа 10.11.2020).
26. Федеральная государственная информационная система (ФГИС) «Аргус-Фито» [Электронный ресурс]. URL: <https://fsvps.gov.ru/fsvps/foremployees/argusfito/> (дата доступа 10.11.2020).