

**АНАЛИЗ МЕР ПРАВИТЕЛЬСТВА И ПРОГРАММ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И
ЛИКВИДАЦИИ АФРИКАНСКОЙ ЧУМЫ СВИНЕЙ**

Алексей Дмитриевич Серeda, д.б.н, профессор, заведующий лабораторией,
sereda-56@mail.ru

Андрей Евгеньевич Гогин, к.в.н., заведующий лабораторией
ГНУ Всероссийский научно-исследовательский институт ветеринарной
вирусологии и микробиологии Россельхозакадемии,
VNIIVViM@niiv.petush.elcom.ru, www.vniivvim.ru

Проанализированы меры правительства и программы пяти субъектов Российской Федерации (РФ), направленные на предупреждение и ликвидацию африканской чумы свиней (АЧС). Отмечено, что наряду с положительными результатами исполнения программ, в частности, снижением поголовья свиней у мелкотоварных производителей с низким уровнем биобезопасности, увеличением числа исследованных на АЧС проб от домашних свиней и диких кабанов, происходит ревизия программ, которая сопровождается снижением объемов их финансирования из региональных бюджетов. Кратко охарактеризованы итоги выполнения мероприятий в 2013 году отдельно по каждому из пяти субъектов. Определены общие недостатки программ, а также даны предложения по совершенствованию мер по предупреждению и ликвидации АЧС на федеральном и региональных уровнях.

Ключевые слова: африканская чума свиней, программы.

Сложившаяся в РФ ситуация по АЧС является следствием, с одной стороны, противоречий, накопившихся на федеральном уровне (в системе управления ветеринарной службой страны, сосуществования старых нормативных актов и современных социально-экономических отношений), с

другой - различных возможностей и желания конкретных регионов финансировать, организовывать и проводить работу по борьбе с АЧС.

Из числа значимых мер федерального уровня, принятых в плане борьбы с АЧС, следует выделить четыре.

В 2010 году приняты «Правила определения зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций, осуществляющих убой свиней, переработку и хранение продукции свиноводства», применение которых на практике зачастую носит формальный характер, но в ряде случаев обеспечивает юридическое обоснование принимаемых властями непопулярных среди мелких товаропроизводителей мер.

В 2011 году Межведомственной комиссией по АЧС, созданной при Минсельхозе России, был принят «План мероприятий по предупреждению распространения и ликвидации вируса африканской чумы свиней (АЧС) на территории Российской Федерации» (далее План), который был обновлен в октябре 2012 года. Следует отметить, что ряд представленных в плане мероприятий либо входят в перечень служебных обязанностей сотрудников ветеринарных служб или МВД, либо носят декларативный характер.

В 2012 году Правительством РФ утверждена «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы», в которой предусмотрено мероприятие - «Предупреждение распространения и ликвидация африканской чумы свиней на территории Российской Федерации» - с объемом финансирования 10,1 млрд. рублей, в том числе на НИОКР – 92,0 млн. рублей (менее 1 % от выделенной суммы!). Исполнение мероприятий, предусмотренных данной подпрограммой, поручено контрольно-надзорному органу Минсельхоза России в сфере ветеринарии - Россельхознадзору.

В 2013 году распоряжением Правительства РФ №1392-р в целях принятия оперативных мер, направленных на предупреждение

распространения и ликвидацию АЧС, образована «Комиссия (оперативный штаб) Правительства по предупреждению распространения и ликвидации африканской чумы свиней на территории Российской Федерации» (далее Комиссия) и утверждён её состав. В числе основных задач Комиссии предусматривается рассмотрение вопросов разработки и реализации федеральных целевых программ, других программ и проектов в области профилактики и диагностики АЧС.

Так сложилось, что проблемой предупреждения и ликвидации АЧС в РФ обязаны заниматься региональные власти и органы местного самоуправления, центральная федеральная власть взяла на себя функцию контроля и надзора. Во исполнение Плана в 2011-2012 гг. большинство субъектов РФ разработали региональные программы. Их содержание и финансовое наполнение в значительной мере определялись квалификацией разработчиков и бюджетными возможностями субъектов.

В целях оценки эффективности принятых и действующих региональных программ по предупреждению и ликвидации АЧС нами в рамках европейского проекта «ASFORCE – Targeted research effort on African swine fever» (Целевые научно-исследовательские работы по африканской чуме свиней) проведен сбор и анализ программ, принятых в пяти субъектах РФ: Краснодарском крае, Белгородской, Брянской, Волгоградской и Тверской областях. Уже сегодня можно подвести промежуточные итоги исполнения программ.

Сразу бросается в глаза, что во всех пяти субъектах РФ после начала реализации в 2011-2012 годах этих программ достаточно быстро произошла переоценка ситуации. В результате были либо приняты новые программы, либо внесены существенные коррективы в действующие. Изменениям подверглись статусы программ, сроки их реализации, критерии оценки социально-экономической эффективности, координаторы. Обращает внимание существенное снижение объемов финансирования из

региональных бюджетов: в Волгоградской – 1.8, Тверской – 3.5, Краснодарском крае – 1.5 раза. Это, по нашему мнению, может негативно отразиться на конечном результате, поскольку под секвестр в ряде случаев попали мероприятия по повышению материально-технического обеспечения государственных ветеринарных служб.

Следует отметить, что за относительно короткий срок оснащенность региональных диагностических лабораторий возросла, и, соответственно, возросло количество исследуемых проб. Причем проводится активный мониторинг (таблица 1). Наибольшее количество проб исследовано в Краснодарском крае в период 2012-2013 годов.

В рамках исполнения программ финансировали приобретение оборудования и строительство заводов для утилизации трупов, приобретение дезсредств и оборудования для их применения, выделялись субсидии на приобретения скота и птицы, возмещали убытки за вынужденный убой свиней, оплачивали мероприятия по информированию населения об АЧС.

Важным мероприятием в большинстве региональных программ является снижение поголовья или ликвидации свиней, содержащихся в личных подсобных хозяйствах (ЛПХ) и крестьянских фермерских хозяйствах (КФХ) с низким уровнем биобезопасности (таблица 2).

Наиболее радикальные меры в этом отношении приняты в Белгородской области, что объясняется возможностью нанесения значительного социально-экономического урона самой развитому в РФ в отношении свиноводства региону, которое базируется на крупных свиноводческих хозяйствах. Отметим, что к финансированию этих мероприятий были привлечены внебюджетные источники – средства крупных агрохолдингов.

Сохранение значительного поголовья свиней в ЛПХ Брянской и Волгоградской областей, на наш взгляд, обусловлено их значительной долей

в общем свинопоголовье регионов и отсутствием внебюджетных источников финансирования мер по переходу на альтернативные направления животноводства, что и сдерживает, по-видимому, власти в принятии решительных мер. Понятно, что сложившееся состояние создает угрозу дальнейшего распространения АЧС и, как следствие, сохранению свиноводческой отрасли не только для данных субъектов, но и соседних регионов. Это свидетельствует и о том, что находящиеся в рамках даже одного федерального округа или соседних округов регионы не согласовывают свои планы и действия. Позиция правительства РФ по данному вопросу не сформулирована.

Аналогично выглядит и ситуация по другому важнейшему мероприятию – ликвидации населения дикого кабана (таблица 3). Вероятно, руководители Брянской и Волгоградской области не полностью осознают, что основной причиной необходимости принятия радикальных мер является опасность многократного пассирования вируса АЧС на значительном поголовье диких кабанов, что может привести, в конечном счете, к появлению менее вирулентных изолятов и, как следствие, значительному усложнению контроля за распространением болезни в стране.

Кратко изложим ситуацию по исполнению программ в 2013 году отдельно по каждому из перечисленных регионов.

В Белгородской области действовала долгосрочная целевая программа «Предотвращение заноса и распространения вируса африканской чумы свиней (АЧС) на территории Белгородской области» на 2011-2016 годы. В 2014 году вместо нее принята аналогичная ведомственная программа на 2014-2016 годы. После вспышки АЧС в июле 2013 года в Белгородской области была проведена кампания по выкупу свинопоголовья из хозяйств с низким уровнем биозащиты. В рамках сокращения поголовья свиней в ЛПХ всего убито почти 59 тысяч свиней. Большая часть полученной от убоя продукции пошла на потребление собственниками свиней, а 45 процентов

животных было утилизировано. Региональными актами власти запретили выращивать свиней в ЛПХ в течение ближайших трех лет, запрещена реализация продукции свиноводства с предприятий, имеющих статус биологической защиты ниже III компартмента. За 2013 год в Белгородской области рост производства свиней на убой в живом весе вырос на 27,1 %, овец и коз - на 14,6 % и птицы - на 4,3 %.

В Брянской области с 2012 года до начала 2014 года действовала Программа «Предотвращение заноса и распространения африканской чумы свиней (АЧС) на территории Брянской области» (2012-2016 годы). Утверждение новой ведомственной целевой программы «Предотвращение заноса и распространения африканской чумы свиней (АЧС) на территории Брянской области» (2014 - 2016 годы) состоялось через неделю после регистрации двух очагов АЧС на территории Брянской области. В новой программе, по сравнению с первоначальной, наряду с сокращением расходов на ее реализацию из областного бюджета предусмотрено одиннадцатикратное увеличение расходов из внебюджетных источников. Последнее, по опыту других регионов, представляется весьма сомнительным.

В 2013 году Волгоградская областная целевая программа «Предотвращение заноса и распространения, ликвидация африканской чумы свиней на территории Волгоградской области на 2013–2015 годы» была упразднена и принята новая программа на 2014 – 2016 годы. Вероятно, это обусловлено негативными результатами исполнения первоначальной программы в 2013 г. касательно количества неблагополучных пунктов и объектов, необходимостью смены акцентов в ее финансировании, что диктуется появившейся возможностью получения софинансирования из федерального бюджета мероприятий, направленных на перепрофилирование ЛПХ на разведение альтернативных свиным видам сельскохозяйственных животных.

В Краснодарском крае исходный вариант региональной программы, принятой на 2012-2015 годы, претерпел значительные изменения. В результате плановая сумма расходов краевого бюджета снизилась с 877,2 млн. рублей до 602,7 млн. рублей, При этом непосредственно в 2013 году - с 337,5 млн. рублей до 150,9 млн. рублей, причем затрачено по факту в 2013 году 131,2 млн. рублей. Плановые назначения расходов из внебюджетных источников в программе снижены с 940,4 млн. рублей до 433,2 млн. рублей, в 2013 году с 346,9 млн. рублей до 36,0 млн. рублей. Исполнено же 0,0 млн. рублей. Промежуточные результаты свидетельствуют о переоценке возможностей перехода на альтернативные свиноводству направления животноводства и птицеводства из-за отсутствия необходимого количества маточного поголовья крупного рогатого скота, овец, коз и кроликов.

К положительным результатам исполнения программы в Краснодарском крае в 2013 году следует отнести значительное снижение вспышек АЧС. Улучшено материально-техническое обеспечение мероприятий по захоронению биологических отходов.

В Тверской области на реализацию долгосрочной целевой программы (ДЦП) «Предотвращение заноса и распространения африканской чумы свиней на территории Тверской области на 2012-2017 годы в областном бюджете при ее утверждении было предусмотрено 106,9 млн. рублей.

Однако, начиная с 2013 года, мероприятия, предусмотренные ДЦП, были включены в виде подпрограммы в составе государственной программы Тверской области «Обеспечение эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия на территории Тверской области» на 2013 - 2018 годы. На реализацию подпрограммы в областном бюджете предусмотрено всего 30,5 млн. рублей. Упразднены мероприятия по утилизации и дезинфекции, модернизации ветеринарных лабораторий и их оснащению оборудованием для диагностики АЧС.

Проведенный анализ позволил определить следующие недостатки:

➤ происходит замена ранее принятых региональных программ на новые, при этом в новых программах значительно снижаются расходы региональных бюджетов на их финансирование, что негативно сказывается на материально-техническом обеспечении ветеринарных служб;

➤ значительно переоценены возможности и желание бизнеса участвовать в софинансировании запланированных программных мероприятий;

➤ из-за отсутствия согласованного подхода принятые субъектами РФ программы существенно отличаются друг от друга по перечню мероприятий, критериям оценки социально-экономической эффективности, индикативным показателям;

➤ программами не предусмотрено взаимодействие и согласованные мероприятия с соседними регионами, что особенно может быть важно и полезно в отношении мероприятий по регулированию численности домашних свиней в ЛПХ и КФХ, а также диких кабанов в дикой природе;

➤ недостаточно внимания уделяется формированию в субъектах федерации резервов дезинфектантов и технических средств для их применения, организации и контроля сбора и утилизации твердых бытовых отходов вдоль федеральных автомобильных дорог;

➤ в большинстве регионов не выполняются требования, регламентирующие ежегодную публичную отчетность по исполнению программ.

Представляется, что федеральный План мог бы быть нацелен на решение следующих узловых вопросов:

- инициирование воссоздания единой структуры ветеринарной службы Российской Федерации;
- подготовка предложений в закон «О ветеринарии», обеспечивающих расширение полномочий ветеринарной службы;

- подготовка федеральной программы и рекомендаций по разработке региональных программ по предупреждению и ликвидации АЧС;
- разработка научно обоснованного порядка проведения мониторинга АЧС;
- разработка единой схемы лабораторной диагностики АЧС;
- создание референсного центра АЧС, в задачу которого, в том числе, входила бы сертификация и контроль средств диагностики АЧС и дезинфектантов;
- принятие новых «Правил борьбы с африканской чумой свиней» вместо ныне действующей «Инструкции о мероприятиях по предупреждению и ликвидации африканской чумы свиней (Утверждена Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 21 ноября 1980 г.)»;
- разработка федеральной программы регулирования численности диких кабанов;
- научное обеспечение мероприятий по предупреждению и ликвидации АЧС в Российской Федерации через Департамент ветеринарии МСХ РФ и ФАНО.

В 2013 году в Российской Федерации в по данным Росстата (на 1 июля) поголовье свиней выросло на 6,5 %. При этом в Центральном федеральном округе, куда входят, в том числе, Белгородская, Брянская и Тверская области, рост составил 21,7 %. В Южном федеральном округе, куда входят, в том числе, Краснодарский край и Волгоградская область, поголовье свиней уменьшилось на 27,7 %. Эти показатели свидетельствуют о том, что ущерб от АЧС в Российской Федерации является ощутимым, но не катастрофическим. В целом, можно констатировать, что реализация, пусть и несовершенных, региональных программ по предупреждению и ликвидации АЧС дает положительный эффект.

**ANALYSIS OF MEASURES ASSUMED BY THE RUSSIAN
FEDERATION GOVERNMENT AND REGIONAL PROGRAMS TO
PREVENT AND ERADICATE AFRICAN SWINE FEVER**

A.D. Sereda and A.Eu. Goghin

*State Research Institution National Research Institute for Veterinary Virology
and Microbiology of Russia (SRI NRIVVaMR), Volginsky, Russia*

Abstract

Both the RF Government measures and regional programs adopted for five RF regions and aimed at ASF prevention and eradication in the Russian Federation are analyzed. It is noted that along with the positive effects of the program performance like reduction of pig population for small-scale producers with low biosafety levels, and increase in the numbers of ASF-tested samples collected both from domestic pigs and wild boars, some revision of the programs is observed accompanied by a decline in their funding from regional budgets. The results of the taken measures are summarized for each of the regions reviewed. Also, some common shortcomings of the programs are determined, and proposals to improve ASF prevention and eradication strategies both at federal and regional levels are made.

Таблица 1 - Количество исследованных проб в 2011-2013 гг. при мониторинге АЧС в пяти субъектах Российской Федерации

Субъекты РФ/животные	2011 год	2012 год	2013 год
Белгородская область	8885	4340	8840
свиньи	8028	4170	7772
кабаны	857	170	1068
Краснодарский край	24671	113100	82339
свиньи	24400	112877	82145
кабаны	271	77	77
клещи	0	146	117
Волгоградская область	0	21429	42092
свиньи	0	19720	42092
кабаны	0	1709	3254
Брянская область	0	1000	4048
свиньи	0	1000	4008
кабаны	0	0	40
Тверская область	0	795	9500
свиньи	0	589	7500
кабаны	0	206	2000

Таблица 2 - Динамика поголовья домашних свиней в хозяйствах различных форм собственности в 2010-2013 гг. в пяти субъектах Российской Федерации (тыс. голов)

Формы собственности	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
Белгородская область				
с/х организации	2056,9	2641,7	3261,4	3481,4
ЛПХ	79,1	56,0	33,4	0,1
КФХ	6,3	2,3	0,8	0
Брянская область				
с/х организации	86,4	115,3	192,4	241,2
ЛПХ	66,6	67,1	65,7	61,2
КФХ	4,5	5,1	2,9	2,1
Волгоградская область				
с/х организации	137,6	126,7	136,1	155,1
ЛПХ	357,4	336,2	236,8	187,7
КФХ	29,0	10,5	7,8	6,3
Краснодарский край				
с/х организации	663,2	615,7	284,0	278,5

ЛПХ	285,9	183,2	9,0	1,1
КФХ	51,8	35,9	17,2	9,4
Тверская область				
с/х организации	134,2	188,0	160,4	144,5
ЛПХ	20,6	16,7	6,0	3,8
КФХ	5,6	5,4	1,7	1,1

Таблица 3 - Динамика поголовья домашних свиней и населения дикого кабана в 2010-2013 гг. в пяти субъектах Российской Федерации (тыс. особей)

животные	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
Белгородская область				
свиньи:	2142,3	2700,0	3295,6	3481,5
кабаны	4,828	4,506	4,049	1,981
Брянская область				
свиньи	157,4	187,5	261,0	304,5
кабаны	4,708	6,346	5,876	5,486
Волгоградская область				
свиньи	524,0	473,4	380,7	349,1
кабаны	2,690	4,027	3,532	2,170
Краснодарский край				
свиньи	1000,9	834,8	311,2	289,0
кабаны	4,450	1,760	1,160	0,736
Тверская область				
свиньи	160,4	210,2	168,1	149,4
кабаны	21,0	24,7	15,9	1,5