



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Прокуратура
Ленинградской области**

ул. Торжковская, д.4
Санкт-Петербург, Россия, 197342



Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
агропромышленному и
рыбохозяйственному комплексу

Потаповой С.Л.

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

14 08.2020 № 22-16-2020

На № _____ от _____

17 АВГ 2020
№ 3685-1/20-22-03

Уважаемая Светлана Леонидовна!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «О пчеловодстве» (далее - Проект) в ходе которой, установлено, что таковой не в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства, а также содержит коррупциогенные факторы.

Проект предлагается в целях установления правовых основ деятельности по разведению, содержанию пчел, их использованию для опыления сельскохозяйственных энтомофильных растений, производству продуктов пчеловодства, охране пчел, а также обеспечению защиты прав и интересов граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, занимающихся пчеловодством на территории Ленинградской области.

Между тем, следует отметить, что в настоящее время на федеральном уровне действует ряд нормативных документов, установивших правовые основы содержания пчел в целях их воспроизводства, выращивания, реализации и использования для опыления сельскохозяйственных энтомофильных растений и получения продукции пчеловодства, а также требования к осуществлению мероприятий по карантинированию пчел, обязательным профилактическим мероприятиям и диагностическим исследованиям пчел.

В частности, это принятые в развитие федеральных законов, в том числе упомянутого в ст. 2 Проекта Федерального закона «О ветеринарии», приказ Минсельхоза России от 19.05.2016 № 194 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания медоносных пчел в целях их воспроизводства, выращивания, реализации и использования для опыления сельскохозяйственных энтомофильных растений и получения продукции пчеловодства» (далее - Приказ № 194), Инструкция о мероприятиях по предупреждению и ликвидации болезней, отравлений и основных вредителей пчел, утвержденная Минсельхозпродом РФ 17.08.1998 № 13-4-2/1362 (далее - Инструкция), «ГОСТ 25629-2014. Межгосударственный стандарт.

АБ № 574388

Прокуратура Ленинградской области
№ 22-16-2020/3726-20-20410001

Пчеловодство. Термины и определения» (введен в действие Приказом Росстандарта от 21.10.2014 №1361-ст, далее - ГОСТ 25629-2014).

В частности, ГОСТ 25629-2014 устанавливает термины и определения понятий в области пчеловодства. Данным документом дано определение 201 термину (понятию) в области пчеловодства, в том числе понятиям «пчеловодство», «пасека», «продукт пчеловодства», «улей», «пчела», «пчелиная семья», «болезнь пчел», «главный медосбор», «вывоз пчел», «ветеринарно-санитарный паспорт пасеки». Как следствие, введение данных понятий для целей проектируемого регионального закона не требуется.

Одновременно отмечаю, что при воспроизведении в Проекте определения к термину «пчеловодство» допущено его искажение. Введено понятие «главный медосбор», однако в тексте Проекта (часть 7 статьи 8) используется термин «медосбор», что создает юридико-лингвистическую неопределенность

В целом, Проект основан на частичном, фрагментарном воспроизведении требований в сфере пчеловодства, предусмотренных названными выше федеральными актами, что, по всей видимости, обусловило и содержание статьи 13 Проекта, согласно которой нарушение законодательства в области пчеловодства влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Представляется необоснованным в региональном законодательстве закрепление правил поведения для органов власти, граждан, хозяйствующих субъектов, уже введенных федеральными актами. Нормы федеральных законов (иных федеральных нормативных актов, изданных на их основе) имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76 Конституции РФ), обязательны для исполнения всеми лицами и не нуждаются в их дополнительном введении на территории того или иного субъекта РФ. В этой связи особо отмечаю положения Проекта, обязывающие соблюдать законоположения федерального уровня (например, части 1 и 3, абз. 1 части 2 статьи 7, статья 9, часть 1 статьи 11, часть 2 статьи 12 Проекта).

Обращают на себя внимание положения Проекта, которые сужают круг требований в рассматриваемой сфере.

Например, статья 7 Проекта посвящена ветеринарному обеспечению в области пчеловодства. Однако, несмотря на то, что ее содержание, как выше отмечено, в основном апеллирует к федеральному законодательству, остается неясным, охватывает ли она требования, предъявляемые к карантинированию (глава 3 Приказа № 194), поскольку речь в ней идет о профилактике и диагностическом исследовании (глава 4 Приказа № 194).

Порядок ведения ветеринарно-санитарного паспорта пасеки определен в приложении к Инструкции.

В частности, данным документом установлено, что паспорт подписывается главным ветеринарным врачом района и руководителем хозяйства или владельцем пасеки и заверяется печатью районной (городской) станции по борьбе с болезнями животных. Установлен конкретный перечень

сведений, которые должны быть занесены в паспорт, определено каким образом такие сведения заносятся в паспорт. Так же указывается, что паспорт предъявляется при продаже воскосырья, покупке вошины и служит документом для выдачи в установленном порядке ветеринарных свидетельств по формам №№ 1 и 2 при вывозе (продаже) пчел и продуктов пчеловодства, а также при вывозе пчел на кочевку.

Между тем, в статье 8 Проекта не в полной мере учтены требования названной Инструкции. Например, часть 3 статьи 8 Проекта носит абстрактный характер в сравнении с п. 1.3. Инструкции, поскольку предполагает неограниченный перечень сведений, которые должны быть зафиксированы в паспорте, тем самым содержит коррупциогенный фактор - злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (п. «б» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее - Методика)). Часть 7 рассматриваемой нормы Проекта не соотносится с п. 1.5 Инструкции, в части случаев, при которых таковой выступает основанием для совершения каких-либо действий, либо получения иных документов. Также согласно данному положению Проекта паспорт является документом, на основании которого выдается разрешение на вывоз пчел на медосбор, продажу пчел и продуктов пчеловодства. Однако кто и в каком порядке выдает такое разрешение не оговаривается, что свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов, предусмотренных п/п «а» (широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц)) и п/п «ж» (отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка» п. 3 Методики.

Положения части 3 статьи 5 Проекта в системной связи с требованиями Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ), Устава Ленинградской области (также закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз) дают основание полагать о превышении пределов компетенции Законодательного собрания Ленинградской области в той, части в которой таковое определяет границы компетенции уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области.

Так, согласно статье 17 Федерального закона № 184-ФЗ в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. При этом к числу полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных в статье 5 данного федерального закона, компетенция по разграничению полномочий между высшим исполнительным органом власти субъекта РФ и создаваемыми им отраслевыми органами власти, не отнесена. Не установлена такая компетенция Законодательного собрания Ленинградской области и Уставом Ленинградской области.

Напротив согласно Уставу Ленинградской области Правительство Ленинградской области формирует отраслевые, территориальные и иные органы исполнительной власти Ленинградской области и вправе полностью или частично передавать осуществление своих полномочий отраслевым, территориальным и иным органам исполнительной власти Ленинградской области, если это не противоречит федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу Ленинградской области или областным законам (статья 38).

Отраслевые, территориальные и иные органы исполнительной власти Ленинградской области формируются, реорганизуются и упраздняются Правительством Ленинградской области в соответствии со структурой органов исполнительной власти Ленинградской области, определенной Губернатором Ленинградской области, с учетом требований, установленных федеральными законами, Уставом Ленинградской области и областными законами. Отраслевые органы исполнительной власти Ленинградской области формируются Правительством Ленинградской области в целях осуществления закрепленных за ними полномочий и функций на всей территории Ленинградской области (статья 40 Устава Ленинградской области).

Подобное несоответствие требованиям законодательства содержится в положениях частей 2 и 5 статьи 8 Проекта, в соответствии с которыми устанавливается обязательное наличие государственного бюджетного учреждения Ленинградской области, подведомственного конкретному отраслевому органу (Управлению ветеринарии Ленинградской области), которое будет оформлять санитарно-ветеринарные паспорта и заверять его печатью.

В части 2 статьи 11 Проекта в числе основных требований к организации охраны и рациональному использованию пчел отнесены, например, научно обоснованное, рациональное использование и воспроизводство пчел, охрана естественной среды обитания пчел, условий их размножения. Между тем, процедура реализации такой организации охраны пчел не оговаривается, что расценивается как коррупциогенные факторы, предусмотренные п/п «а, б» п. 4 Методики: наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Также в качестве еще одного основного требования к организации охраны и рациональному использованию пчел отнесено предотвращение отравления пчел пестицидами и агрохимикатами. При этом согласно части 1 анализируемой статьи Проекта организация охраны пчел осуществляется пчеловодами и уполномоченными органами исполнительной власти Ленинградской области. Одновременно в части 2 статьи 12 Проекта, посвященной предотвращению отравления пчел обязанность по предотвращению отравления пчел возлагается и на иных лиц, которым следует не менее чем за три дня предупреждать пчеловодов о применении, что не согласуется с частью 1 статьи 11 Проекта и создает внутреннее противоречие.

Кроме того, процедура такого предупреждения в Проекте не раскрывается, что выступает коррупциогенным фактором, предусмотренным п/п «ж» п. 3 Методики.

Следует отметить, что Государственной Думой Федерального Собрания РФ 21.07.2020 в 1 чтении принят проект Федерального закона №965697-7 «О пчеловодстве в Российской Федерации»

Законопроект подготовлен в целях обеспечения качества и безопасности продуктов пчеловодства, повышения конкурентоспособности российской продукции пчеловодства и российских производителей продуктов пчеловодства, повышения урожайности энтомофильных сельскохозяйственных культур, а также обеспечения охраны пчел. Определяются принципы и направления государственной политики в области развития пчеловодства, а также меры по ее реализации. Предлагается на законодательном уровне закрепить возможность оказания широкой поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим производство продуктов пчеловодства, как со стороны государства, так и со стороны органов местного самоуправления. Закрепляются нормы, направленные на предотвращение отравления пчел пестицидами и агрохимикатами. Определяются особенности охраны пчел при

транспортировке и племенной продукции пчеловодства. Устанавливаются правила использования пестицидов и др.

Прошу учесть изложенное при рассмотрении Проекта.

С уважением,

Старший помощник прокурора области по
взаимодействию с законодательными
(представительными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

старший советник юстиции



Н.Ф. Зайцева