



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

Председателю
постоянной комиссии
по агропромышленному и
рыбохозяйственному комплексу

С.Л. Потаповой

09.09.2020 № 3685-1/20-220-7

На № _____ от _____

Заключение
на ревизию проекта областного закона
«О пчеловодстве», проведенную прокуратурой Ленинградской области

Ознакомившись с результатами проведенной прокуратурой Ленинградской области ревизии проекта областного закона «О пчеловодстве» (далее – законопроект, ревизия), правовое управление сообщает следующее.

В первую очередь необходимо отметить, что для федерального законодательства характерно отсутствие единого системного подхода к регулированию отношений в сфере пчеловодства.

Так, в период с 1997 года по 2017 год в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) рассматривались три законопроекта, направленных на регулирование указанных отношений (проекты федеральных законов № 97700747-2 «О пчеловодстве», № 869166-6 «О пчеловодстве», № 861659-6 «О пчеловодстве»), однако ни один из них не был принят.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 965697-7 «О пчеловодстве в Российской Федерации» (далее – проект федерального закона № 965697-7), который направлен на установление правовых основ развития пчеловодства как отрасли сельского хозяйства и охраны пчел. Профильные комитеты Государственной Думы и Правительство Российской Федерации поддержали законопроект, однако указали на необходимость учета ряда существенных замечаний, изложенных в заключениях указанных органов.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Государственной Думы, проект федерального закона № 965697-7 принят в первом чтении 21 июля 2020 года, срок представления поправок к проекту истек 19 августа 2020 года.

Информации о сроках дальнейшего рассмотрения проекта федерального закона № 965697-7 на сайте Государственной Думы не содержится.

Указанные в настоящей части заключения сведения будут использоваться в процессе анализа замечаний, изложенных в ревизии.

1. Замечания к части 1 статьи 4 законопроекта.

1.1 Первая часть замечания сводится к тому, чтобы исключить из содержания указанной статьи определения основных понятий, поскольку используемые в законопроекте термины содержатся в ГОСТ 25629-2014. «Межгосударственный стандарт. Пчеловодство. Термины и определения», введенном в действие Приказом Росстандарта от 21.10.2014 №1361-ст (далее также - ГОСТ 25629-2014, стандарт).

По мнению правового управления, вопрос об исключении указанных положений из текста законопроекта относится к категории **вопросов целесообразности** и может быть разрешен в рамках процедуры второго чтения **посредством внесения соответствующей поправки**.

Вместе с тем необходимо отметить, что, согласно позиции, изложенной в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», воспроизведение в нормативном правовом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, само по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого акта.

В ГОСТе 25629-2014 даны определения **201** понятию.

Полагаем, что включение в статью 4 законопроекта определений **основных** понятий, наиболее часто используемых региональным законодателем, будет более удобным с точки зрения последующего правоприменения, чем использование отсылочной нормы к ГОСТу 25629-2014.

Аналогичные положения содержатся и в проекте федерального закона № 965697-7 (статья 1), и во многих законах субъектов Российской Федерации, регулирующих данные правоотношения.

Принимая во внимание наличие в статье 4 законопроекта части 2, согласно которой «иные понятия, используемые в настоящем областном законе, применяются в значениях, определенных законодательством Российской Федерации», предлагаемая инициатором законопроекта конструкция правовой нормы представляется оптимальной.

1.2 Вторая часть замечания сводится к тому, что предложенное инициатором и содержащееся в пункте 1 части 1 статьи 4 законопроекта определение понятия «пчеловодство» не в полной мере соответствует определению данного понятия, приведенному в ГОСТе 25629-2014.

В законопроекте пчеловодство определено как подотрасль сельского

хозяйства, **связанная с разведением, содержанием и использованием пчел для производства продуктов пчеловодства и опыления энтомофильных сельскохозяйственных растений**, в то время как ГОСТом предусмотрена несколько иная формулировка - «подотрасль сельского хозяйства, **занимающаяся разведением, содержанием и использованием пчел для производства продуктов пчеловодства и опыления энтомофильных сельскохозяйственных культур**».

Таким образом, некоторые отличия между указанными определениями действительно имеются.

Однако в разделе «Введение» ГОСТа 25629-2014 указано, что приведенные в нем определения **можно, при необходимости, изменять, вводя в них производные признаки, раскрывая значения используемых в них терминов, указывая объекты, входящие в объем определяемого понятия**. При этом изменения **не должны нарушать объем и содержание понятий**, определенных в настоящем стандарте.

Кроме того, в разделе 1 «Область применения» ГОСТа 25629-2014 указано на **рекомендательный** характер используемой в стандарте терминологии.

Следует обратить внимание и на то, что в федеральном законодательстве (в частности, Федеральном законе от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве») используется термин «**сельскохозяйственные растения**», а не «**сельскохозяйственные культуры**» (как в ГОСТе 25629-2014).

В то же время понятие «**сельскохозяйственные культуры**», используемое в научной литературе, определяется как культурные **растения**, возделываемые с целью получения продуктов питания, технического сырья и корма для скота.

С учетом изложенного правовое управление полагает, что приведенное в законопроекте определение понятия «пчеловодство» **не нарушает объем и содержание** понятия, приведенного в ГОСТе 25629-2014, **и не противоречит ему**.

1.3 Как указано в ревизии, статьей 4 законопроекта предусмотрено понятие «главный медосбор», которое далее в тексте законопроекта не используется, однако при этом используется понятие «медосбор» (часть 7 статьи 8 законопроекта), содержание которого в статье 4 не раскрывается.

По мнению правового управления, **указанное замечание может быть учтено в рамках процедуры второго чтения посредством внесения соответствующей поправки**.

2. Замечание к статье 13 законопроекта.

Как указано в статье 13 законопроекта, нарушение законодательства в области пчеловодства влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Содержание замечания не позволяет выявить мнение прокуратуры Ленинградской области о возможном альтернативном варианте изложения данной нормы.

Следует отметить, что аналогичные положения содержатся в проекте федерального закона № 965697-7 (статья 15), в статье 8 Закона Московской области от 24 июля 2020 года № 149/2020-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в области пчеловодства и в области охраны пчел на территории Московской области» и во многих других региональных законах.

В зависимости от характера нарушения и тяжести причиненного вреда ответственность может быть различной: административной, гражданской или уголовной. Например, статьей 10.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил, а в статье 10.8 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных либо правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства. Возможно применение ответственности по Гражданскому кодексу Российской Федерации (далее – ГК РФ), например, по статье 15 ГК РФ «Возмещение убытков», или по статье 1064 ГК РФ «Общие основания ответственности за причинение вреда» и др.

Таким образом, по мнению правового управления, статья 13 законопроекта сформулирована корректно.

Вместе с тем при необходимости указанное замечание прокуратуры может быть предметом дополнительного обсуждения в целях поиска оптимального варианта изложения правовой нормы.

3. Замечание к статье 7 законопроекта.

Статья 7 законопроекта состоит из трех частей.

В части 1 указан орган, который организует мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней пчел и их лечению на территории Ленинградской области в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Частью 2 определено, что пчелы, содержащиеся на пасеках, подлежат диагностическим исследованиям и обработкам против инфекционных и паразитарных болезней пчёл в соответствии с законодательством Российской Федерации в области ветеринарии, а сведения о проводимых профилактических мероприятиях и диагностических исследованиях пчел вносятся в соответствующие учетные ветеринарно-санитарные документы пасеки сотрудниками государственной ветеринарной службы Ленинградской области.

В соответствии с частью 3 условия содержания пчёл в целях их разведения, выращивания, реализации и использования для опыления сельскохозяйственных энтомофильных растений, получения продуктов пчеловодства, перевозка пчёл должны соответствовать законодательству Российской Федерации в области ветеринарии.

Суть замечания сводится к следующему: с одной стороны, указывается на отсутствие необходимости воспроизводить в

региональном законе нормы, обязывающие соблюдать законоположения федерального уровня; с другой стороны, предъявляется требование о невозможности уменьшения объема указанных требований.

По мнению правового управления, в указанных требованиях усматривается наличие внутреннего противоречия.

Следует отметить, что часть 2 статьи 7 законопроекта содержит ряд **основных** норм, устанавливающих требования к обязательным профилактическим мероприятиям и диагностическим исследованиям пчел. Однако в указанной статье отсутствуют нормы, которыми устанавливались бы требования к осуществлению мероприятий по карантинированию пчел, на что указывает прокуратура Ленинградской области.

Вопрос о необходимости включения в законопроект указанных положений относится к категории вопросов целесообразности.

Поскольку требований, предъявляемых к проведению мероприятий по карантинированию пчел, а также к проведению обязательных профилактических мероприятий и диагностических исследований пчел достаточно много, и они отражены в различных нормативных правовых актах федерального уровня, в целях устранения замечаний, изложенных в ревизии, можно предложить исключить статью 7 из законопроекта полностью, либо сохранить ее в усеченном виде, ограничившись сохранением части 1 статьи 7.

Данное замечание требует дополнительного обсуждения и может быть учтено в рамках процедуры второго чтения посредством внесения соответствующей поправки.

4. Замечания к статье 8 законопроекта.

4.1 Отдельное замечание высказано в отношении положений, устанавливающих порядок оформления ветеринарно-санитарного паспорта пасеки.

По мнению прокуратуры Ленинградской области, в законопроекте воспроизводятся нормы, изложенные в Инструкции о мероприятиях по предупреждению и ликвидации болезней, отравлений и основных вредителей пчел, утвержденной Минсельхозпродом РФ 17 августа 1998 года № 13-4-2/1362 (далее - Инструкция), при этом данное воспроизведение не является дословным.

Правовое управление отмечает, что указанное замечание могло бы быть учтено в рамках процедуры второго чтения посредством внесения соответствующей поправки.

Однако помимо этого в ревизии содержится замечание, согласно которому указание в частях 2 и 5 статьи 8 законопроекта **конкретного** учреждения (государственного бюджетного учреждения Ленинградской области, подведомственного Управлению ветеринарии Ленинградской области, которое будет оформлять паспорт пасеки и заверять его печатью), **также не соответствует требованиям законодательства.**

В связи с этим правовое управление отмечает, что в соответствии с

пунктами 1.2, 1.3, 1.7 Приложения к Инструкции ветеринарно-санитарный паспорт пасеки регистрируется на **станции по борьбе с болезнями животных**, заверяется печатью **районной (городской) станции по борьбе с болезнями животных**, подлежит обмену на новый при его предъявлении в **районную (городскую) станцию по борьбе с болезнями животных**.

Согласно Перечню государственных бюджетных учреждений Ленинградской области, подведомственных Управлению ветеринарии Ленинградской области», утвержденному в качестве приложения к Постановлению Правительства Ленинградской области от 13 сентября 2012 года № 284 «Об утверждении Положения об Управлении ветеринарии Ленинградской области», в указанный перечень входят **районные станции по борьбе с болезнями животных** (станции, созданные в муниципальных районах Ленинградской области).

С учетом изложенного, по мнению правового управления, рассматриваемые положения законопроекта **соответствуют требованиям федерального законодательства**.

4.2. Другая часть замечаний касается части 7 статьи 8, согласно которой паспорт пасеки с соответствующими записями государственной ветеринарной службы Ленинградской области является документом, на основании которого пчеловоду выдается **разрешение** на вывоз пчёл на медосбор, продажу пчёл и продуктов пчеловодства.

По мнению прокуратуры Ленинградской области, данная норма содержит коррупциогенный фактор, поскольку в статье не указано, **кто и в каком порядке выдает разрешение** на вывоз пчёл на медосбор, продажу пчёл и продуктов пчеловодства.

В связи с этим необходимо отметить, что соответствующих положений нет ни в Инструкции, ни в Правилах.

Порядок выдачи разрешительной документации (оформления ветеринарных сопроводительных документов), в том числе на вывоз или продажу пчел и продуктов пчеловодства, регулируется Законом Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» (в частности статьей 2.3), а также целым рядом подзаконных нормативных правовых актов (например, приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 589 «Об утверждении ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях» и т.д.).

Следует также отметить, что в законопроекте содержится статья 10 «Реализация продуктов пчеловодства», которая устанавливает, что реализация мёда и других продуктов пчеловодства осуществляется **при наличии ветеринарных сопроводительных документов и документов о**

соответствии качества продукции требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

С учетом изложенного вопрос об определении в законопроекте органа, осуществляющего выдачу ветеринарных сопроводительных документов на вывоз или продажу пчел и продуктов пчеловодства, а также порядка выдачи указанных документов, является вопросом целесообразности.

Поскольку собственного варианта изложения данной нормы прокуратура Ленинградской области не представила, данный вопрос **нуждается в дополнительном обсуждении в целях поиска оптимального варианта изложения правовой нормы.**

5. Замечание к части 3 статьи 5 законопроекта.

По мнению прокуратуры Ленинградской области, перечисляя в части 3 статьи 5 законопроекта полномочия уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области, Законодательное собрание Ленинградской области превысило пределы своей компетенции, установленные статьей 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьей 29 Устава Ленинградской области (областной закон от 27 октября 1994 года № 6-оз).

В первую очередь следует отметить, что наличие в части 3 статьи 5 законопроекта пункта 8, в соответствии с которым уполномоченные органы исполнительной власти Ленинградской области осуществляют и **«иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Ленинградской области»**, не позволяет говорить о каком-либо ограничении компетенции указанных органов, поскольку перечень их полномочий является открытым.

Возможно, по мнению прокуратуры Ленинградской области, инициатору законопроекта следовало объединить части 2 и 3 статьи 5 законопроекта в одну структурную единицу, отнеся все перечисленные в них полномочия к компетенции Правительства Ленинградской области, которое впоследствии самостоятельно, в рамках реализации полномочий по формированию отраслевых органов исполнительной власти Ленинградской области и утверждению положений об указанных органах, перераспределило бы указанные полномочия в соответствии со статьями 38 и 40 Устава Ленинградской области.

Однако схема, при которой областными законами определяются полномочия не только Правительства Ленинградской области, но и уполномоченных (отраслевых) органов исполнительной власти Ленинградской области, используется достаточно часто, в том числе и в тех областных законах, инициаторами принятия которых является прокурор Ленинградской области (в качестве примера можно привести областной закон от 20 марта 2018 года № 26-оз «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Ленинградской области», статьи 8-10).

С учетом изложенного рассматриваемая норма, по мнению правового управления, может быть сохранена в существующей редакции.

Вместе с тем при необходимости указанное замечание прокуратуры Ленинградской области может быть предметом дополнительного обсуждения в целях поиска оптимального варианта изложения правовой нормы. Впоследствии оно может быть учтено в рамках процедуры второго чтения посредством внесения соответствующей поправки.

6. Замечания к статье 11 законопроекта.

6.1 Частью 1 статьи 11 установлено, что организацию охраны пчел осуществляют **пчеловоды**, а также уполномоченные органы исполнительной власти Ленинградской области в пределах их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В качестве одного из требований к организации охраны и рациональному использованию пчел в пункте 4 части 2 статьи 11 указано такое мероприятие, как предотвращение отравления пчел пестицидами и агрохимикатами.

В части 2 статьи 12 законопроекта, посвященной вопросам предотвращения отравления пчел и энтомофильных растений пестицидами и агрохимикатами, установлено, что обязанность по предупреждению пчеловодов о начале производства работ, связанных с использованием пестицидов и агрохимикатов, возлагается на **физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц**, намеревающихся применять пестициды и агрохимикаты для обработки энтомофильных растений.

Как указано в ревизии, часть 1 статьи 11 и часть 2 статьи 12 законопроекта содержат внутренние противоречия по субъектному составу (по мнению прокуратуры Ленинградской области, в указанных нормах должны быть указаны одни и те же лица).

Правовое управление полагает, что каждая из указанных выше статей имеет самостоятельный предмет правового регулирования, а следовательно, они могут различаться и по субъектному составу.

Так, если предметом правового регулирования статьи 11 законопроекта являются вопросы **организации охраны и рационального использования пчел**, то статья 12 законопроекта, посвященная вопросам **предотвращения отравления пчел и энтомофильных растений пестицидами и агрохимикатами**, устанавливает, что применение средств химизации в сельском и лесном хозяйствах осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами, и определяет, что **любое физическое или юридическое лицо**, которое намерено применить пестициды и агрохимикаты для обработки энтомофильных растений, обязано предупредить об этом пчеловодов, пасеки которых расположены в радиусе семи километров от обрабатываемых земельных участков, и сообщить о

применяемом препарате, его токсичности и сроках изоляции пчелиных семей.

С учетом изложенного рассматриваемая норма, по мнению правового управления, может быть сохранена в существующей редакции.

6.2. В замечаниях прокуратуры Ленинградской области к части 2 статьи 11 законопроекта указано, что к числу основных требований, предъявляемых к организации охраны и рациональному использованию пчел законопроектом отнесены, в частности, требования о научно обоснованном, рациональном использовании и воспроизводстве пчел; охране естественной среды обитания пчел, условий их размножения.

Между тем процедура реализации указанных положений в законопроекте не раскрывается, что расценивается прокуратурой Ленинградской области как коррупциогенный фактор.

Следует отметить, что в настоящее время ни в одном нормативном правовом акте, регулирующем отношения в рассматриваемой сфере, указанные вопросы не урегулированы.

Единственным документом, в котором освещены вопросы, касающиеся охраны пасек от заноса возбудителей инфекционных и инвазионных болезней пчел, является Инструкция (раздел 3), однако акцент в нем сделан только на мероприятиях по предотвращению заболевания или гибели пчелиных семей с целью формирования пасек исключительно здоровыми пчелиными семьями.

Необходимо отметить, что комплексным нормативным правовым актом, регулирующим отношения по использованию и охране объектов животного мира, является Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире».

В частности, в статьях 12, 19, 45, 46 указанного федерального закона раскрываются основные принципы в области охраны и использования животного мира, вопросы сохранения и восстановления среды его обитания, освещаются вопросы использования полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира и правила использования объектов животного мира в целях получения продуктов их жизнедеятельности и т.д.

Кроме того, основные принципы охраны окружающей среды закреплены в статье 3 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон №7-ФЗ), а прямыми экологическими требованиями в области сельского хозяйства являются положения статей 42 и 49 указанного федерального закона. В статье 42 перечислены требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения, а в статье 49 – требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве.

Таким образом, основные требования к организации охраны и рациональному использованию пчел, изложенные в части 2 рассматриваемой

статьи, - это лишь **общие** требования (условия), предусмотренные вышеуказанными федеральными законами.

С учетом изложенного полагаем, что указанное замечание прокуратуры Ленинградской области после дополнительного обсуждения может быть учтено в рамках процедуры второго чтения **посредством внесения соответствующей поправки.**

7. Замечания к статье 12 законопроекта.

7.1. Позиция правового управления по замечаниям прокуратуры Ленинградской области, высказанным в отношении части 1 статьи 12 законопроекта, изложены в пункте 6.1 настоящего заключения.

7.2. В части 2 рассматриваемой статьи указано, что в соответствии с законодательством Российской Федерации физические лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица в случае необходимости применения пестицидов и агрохимикатов для обработки энтомофильных сельскохозяйственных растений обязаны не менее чем за три дня до начала соответствующих работ предупредить об этом пчеловодов, пасеки которых расположены в радиусе семи километров от обрабатываемых земельных участков, и сообщить о применяемом препарате, его токсичности и сроках изоляции пчелиных семей

В замечаниях прокуратуры Ленинградской области к данному абзацу указано, что он содержит коррупциогенный фактор ввиду того, что в статье не раскрывается процедура такого предупреждения.

Необходимо отметить, что в части 2 статьи 12 воспроизводится норма, которая изложена в пункте 6.1.2 Инструкции.

Аналогичная норма содержится и в пункте 2.16 СанПиН 1.2.2584-10 «Гигиенические требования к безопасности процессов испытаний, хранения, перевозки, реализации, применения, обезвреживания и утилизации пестицидов и агрохимикатов», однако в данном нормативном правовом акте дополнительно указывается и способ оповещения пчеловодов ответственными лицами о запланированных работах – «через средства массовой информации (радио, печатные органы, электронные средства и другие способы доведения информации до населения)».

В настоящее время ни один нормативный правовой акт, регулирующий отношения в указанной сфере, не содержит положений, которые определяли бы процедуру оповещения пчеловодов о проведении запланированных работ по применению пестицидов и агрохимикатов.

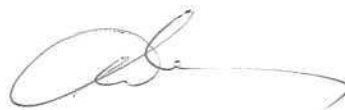
Отсутствует процедура такого предупреждения и в статье 12 проекта федерального закона № 965697-7.

С учетом изложенного замечание прокуратуры Ленинградской области в указанной части **подлежит дополнительному обсуждению в целях поиска оптимального варианта изложения правовой нормы.**

Резюмируя результаты настоящего исследования, правовое управление отмечает, что из семи статей законопроекта, по отношению к которым прокуратурой Ленинградской области были высказаны замечания, четыре

статьи могут быть сохранены в существующей редакции, а корректировка оставшихся трех является вопросом целесообразности, что не препятствует принятию законопроекта в первом чтении.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин