

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА от 22.01.2024 № 147
ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

22 января 2024 г.

79. О проекте федерального закона № 518043-8 "О внесении изменения в Федеральный закон "О пчеловодстве в Российской Федерации" (в части регулирования порядка действий при отравлении пчел пестицидами) - вносит Тюменская областная Дума

Принято решение:

1. Назначить Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам ответственным по законопроекту.
2. Включить указанный проект федерального закона в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии (март) 2024 года в части программы законопроектной работы комитета.
3. Направить законопроект и материалы к нему в комитеты и комиссии Государственной Думы, во фракции в Государственной Думе, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также в Правовое управление Аппарата Государственной Думы для подготовки заключения.
4. Установить срок представления в Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам отзывов, предложений и замечаний, а также заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы до 21 февраля 2024 года.

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации



В.В.Володин



ТЮМЕНСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

14.12.2023

№ 953

О внесении в Государственную Думу
Федерального Собрания Российской
Федерации проекта федерального закона
«О внесении изменения в Федеральный закон
«О пчеловодстве в Российской Федерации»

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О пчеловодстве в Российской Федерации» (в части уточнения порядка действий владельца пасеки в случае отравления пчел пестицидами), решение комитета Тюменской областной Думы по аграрным вопросам и земельным отношениям, в целях реализации пункта 2.5 задач, закрепленных Стратегией деятельности Тюменской областной Думы седьмого созыва, в соответствии с частями 1 и 2 статьи 104 Конституции Российской Федерации, пунктом 18 части первой статьи 28, статьями 31 и 33 Устава Тюменской области областная Дума ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Внести в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О пчеловодстве в Российской Федерации».

2. Назначить официальным представителем Тюменской областной Думы при рассмотрении указанного законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации депутата Тюменской областной Думы седьмого созыва Ульянова В.И.

3. Направить настоящее постановление и указанный проект федерального закона в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Направить проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О пчеловодстве в Российской Федерации» депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранным от Тюменской области, и в законодательные органы субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский федеральный округ.

5. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на комитет Тюменской областной Думы по аграрным вопросам и земельным отношениям.

Председатель областной Думы



Ф.Г. Сайфитдинов

№ 518043-8

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменения в Федеральный закон «О пчеловодстве в Российской Федерации»

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, № 1, ст. 29; 2023, № 32, ст. 6186) изменение, дополнив его статьей 16¹ следующего содержания:

«Статья 16¹. Действия владельца пасеки в случае отравления пчел пестицидами

1. В случае массовой внезапной гибели пчел владелец пасеки должен незамедлительно любым способом, позволяющим подтвердить факт получения уведомления, известить:

специалистов в области ветеринарии, являющихся уполномоченными лицами органов и организаций, входящих в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации;

органы, осуществляющие федеральный государственный ветеринарный надзор.

2. Под массовой внезапной гибелью пчел в целях настоящей статьи понимается одновременная гибель тридцати и более процентов пчел, которая произошла в тридцати и более процентах пчелиных семей на пасеке в течение суток с момента возникновения острых изменений в клиническом статусе внешне здоровых пчелиных семей.

3. Состав и порядок работы комиссии, которая может созываться по инициативе владельца пасеки в целях фиксации количественных

данных, необходимых для определения размера ущерба, отбора проб патологического материала, установления предполагаемой причины гибели пчел (постановки вероятного диагноза), а также форма акта обследования пострадавшей пасеки, методика расчета экономического ущерба от гибели пчел, правила диагностики и профилактики отравления пчел пестицидами устанавливаются нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О пчеловодстве в Российской Федерации»

Законопроект разработан на основании обращения в Тюменскую областную Думу Общероссийской общественной организации «Промышленные пчеловоды России» и направлен на установление порядка действий заинтересованных сторон при отравлении пчел пестицидами. В настоящее время данный вопрос урегулирован не в полной мере. Данный вывод был также подтвержден Руководителем Россельхознадзора и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на заседании Общественного совета при Россельхознадзоре, которое состоялось 10 августа 2023 года.

О масштабе проблемы говорит тот факт, что за последние годы количество погибших от отравления пчелиных семей растет. По сообщению Минсельхоза России, летом 2019 года от отравления пестицидами погибло 39,7 тыс. пчелосемей.

В августе 2022 года Общероссийской общественной организацией содействия развитию промышленного пчеловодства «Промышленные пчеловоды России» и Общероссийской общественной организацией «Союз пчеловодов России» посредством персонализированного опроса в социальных сетях собрана информация о гибели пчелиных семей от отравления пестицидами в весенне-летний период 2022 года.

По полученным в результате опроса данным, по состоянию на 18.08.2022 о гибели пчелиных семей от отравления пестицидами заявили 370 человек. В общей сложности от отравления пестицидами погибли 14 665 пчелиных семей в 23 субъектах Российской Федерации. При этом из 370 человек, столкнувшихся с отравлениями пчелиных семей, в органы власти обращались 256 человек.

Согласно данным дополнительно проведенного опроса, из числа пчеловодов, обратившихся в органы публичной власти, с проблемами созыва комиссии в среднем по Российской Федерации столкнулись 19 % принявших участие в опросе.

Указанные проблемы в основном связаны с отказом представителей органов публичной власти принять участие в работе комиссии со ссылкой на отсутствие в законодательстве прямого указания об этом.

Причем данный показатель значительно отличается в зависимости от региона страны. Например, в Тюменской области об имевших место проблемах с созывом комиссии за период с 2019 по 2022 год сообщили 56 % респондентов. В то же время пчеловоды Татарстана заявили об отсутствии проблем с созывом комиссии.

Согласно опросу, в среднем по России 10 % пчеловодов обжаловали в суде действия (бездействие) органов публичной власти в связи с отравлением пчел.

Официальное обобщение судебной практики высших судов по делам, связанным с отравлениями пчел, отсутствует.

Важно подчеркнуть, что отравление пчел является не только индикатором нанесения вреда окружающей среде, но и свидетельствует о возможной угрозе вреда здоровью и жизни человека. Так, из-за несоблюдения норм применения гербицидов в России ежегодно умирает 14 000 человек, а в 700 000 случаев пестициды являются причиной заболеваний.

Действующее правовое регулирование по данному вопросу определяется следующими нормативными актами.

Согласно статьям 1 и 4 Федерального закона от 30.12.2020 № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 490-ФЗ) его целями являются обеспечение производства продукции пчеловодства и сохранение пчел.

Инструкцией о мероприятиях по предупреждению и ликвидации болезней, отравлений и основных вредителей пчел, утвержденной Минсельхозпродом Российской Федерации 17.08.1998 № 13-4-2/1362, предусматривалось, что при отравлении пчел пестицидами руководствуются Инструкцией по профилактике отравлений пчел пестицидами, утвержденной Всесоюзным производственно-научным объединением по агрохимическому обслуживанию сельского хозяйства «Союзсельхозхимия» и Главным управлением ветеринарии Госагропрома СССР 14.06.1989 (далее – Инструкция 1989). Однако приказом Минсельхоза России от 05.04.2023 № 342 Инструкция 1998 года отменена.

На обязательность соблюдения Инструкции 1989 указывает также и Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, который ведется Минсельхозом России.

Согласно пунктам 4.1 и 4.2 Инструкции 1989 «обследование пострадавшей от отравления пасеки проводит комиссия по согласованию с исполкомом местного Совета народных депутатов. В комиссию входят: ветеринарный врач, районный зоотехник по пчеловодству, агроном по защите растений или агроном хозяйства, пчеловод, представитель исполнительного комитета. При невозможности участия в обследовании пасеки всех названных выше специалистов комиссия может быть правомочна при работе в ней ветврача (ветфельдшера), пчеловода и представителя исполкома Совета народных депутатов. <...> Комиссия составляет акт, в котором отражает достоверность гибели пчел; обстоятельства, при которых она произошла; размер нанесенного ущерба; число и вид отобранных и направленных в лабораторию проб материала; предполагаемую причину гибели и предложения.».

Минсельхоз России в письме от 25.09.2017 № 19-К-4188/ог также отмечает, что при подозрении на отравление пчел пчеловодам необходимо в установленном порядке вызвать специальную комиссию для составления акта.

Однако Инструкция 1989 не может считаться нормативным правовым актом, так как не известен источник ее официального опубликования.

Кроме того, в соответствии с подпунктом 1.1 статьи 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, а также выполнение требований нормативных документов, обязательность применения которых не предусмотрена законодательством Российской Федерации. Инструкция 1989 не включена в число нормативных документов, обязательность применения которых предусмотрена законодательством Российской Федерации.

При этом Инструкция 1989 не устанавливала порядок созыва комиссии по обследованию пасеки.

Кроме того, диагноз «химический токсикоз пчел» (отравление пчел пестицидами) устанавливался в соответствии с методическими указаниями, утвержденными Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 01.01.1985 «Профилактика и диагностика отравления пчел пестицидами», которые утратили силу в связи с изданием Приказа Минсельхоза России от 30.04.2020 № 246 «О признании не действующими на территории Российской Федерации ведомственных актов СССР, их отдельных положений, писем, инструкций и указаний, изданных центральными органами государственного управления СССР, признании утратившими силу ведомственных актов РСФСР».

В настоящее время никакого другого документа, устанавливающего порядок постановки диагноза «химический токсикоз пчел» взамен отмененных документов, не принято. Это подтверждается письмом Россельхознадзора от 15.09.2023 № исх.5-4/1352.

Таким образом, вопрос образования комиссии по обследованию пасеки при отравлении пчел пестицидами является в настоящее время неурегулированным.

В условиях недостаточного правового регулирования вопроса на уровне федерального законодательства некоторые субъекты Российской Федерации и даже муниципальные образования приняли нормативные акты, частично восполняющие этот пробел в праве.

Так, на регламентацию действий при отравлении пчел направлены: распоряжение Правительства Белгородской области от 21.10.2019 № 577-рп «Об утверждении рекомендаций по профилактике и предупреждению отравлений медоносных пчел пестицидами и агрохимикатами, а также при подозрении на отравление медоносных пчел пестицидами и агрохимикатами»;

соглашение Министерства сельского хозяйства Республики Башкортостан с Управлением Россельхознадзора по Республике Башкортостан, Управлением ветеринарии Республики Башкортостан, ГБУ БНИЦ по пчеловодству и апитерапии, Департаментом АПК и природопользования Республики Башкортостан от 2021 года о согласовании и утверждении алгоритма действий по профилактике и недопущению возникновения массовой гибели пчел при обработке агрохимикатами лесных массивов и сельхозпосевов, а также порядок действий в случае выявления массовой гибели пчел на территории Республики Башкортостан;

постановление Администрации Учалинского муниципального района Республики Башкортостан от 27.07.2022 № 2 07-761 УД «Об утверждении Положения о комиссии для обследования пасек и установления факта гибели пчелиных семей на территории муниципального района Учалинский район Республики Башкортостан».

Во всех перечисленных актах созыв Комиссии начинается с обращения в администрацию муниципального района. Это было сделано по аналогии с порядком, установленным Инструкцией 1989.

В исторический период, когда принималась Инструкция 1989, в силу Конституции СССР 1977 года Советы народных депутатов и их исполкомы составляли единую систему органов государственной власти (в отличие от органов местного самоуправления в настоящее время), поэтому должностные лица районных исполкомов обладали всем набором административно-юрисдикционных полномочий, присущих органам государственной власти.

Кроме того, в СССР существовала специализированная структура управления отраслью – Агентство по пчеловодству (Роспчелопром). В штате территориальных отделений Роспчелопррома была должность районного зоотехника по пчеловодству, в обязанности которого входило зооветеринарное обслуживание пасек и который принимал участие в работе Комиссии.

После упразднения в ходе административной реформы в 2006 - 2009 годах Роспчелопррома территориальные подразделения агентства по пчеловодству в большинстве субъектов Российской Федерации сначала реорганизовались в государственные унитарные предприятия со значительным сокращением штата сотрудников, а потом приватизировались путем акционирования. В настоящее время функции

бывших пчелоконтор Роспчелопрома сводятся к торгово-закупочной деятельности пчелоинвентарем и продуктами пчеловодства.

Главный недостаток Инструкции 1989, а также нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том, что такие документы не могут быть обязательными для исполнения для федеральных служб, полиции, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов.

Практика попыток созыва Комиссий свидетельствует о том, что в силу названных изменений в системе государственного управления отраслью компетенция и набор административно-юрисдикционных полномочий муниципальных служащих является недостаточным, чтобы решить вопрос экстренного созыва такой Комиссии и обеспечить фиксацию события (особенно в выходные и праздничные нерабочие дни), а при наличии признаков состава правонарушения или преступления возбудить соответствующее производство по делу.

Необходимость экстренного реагирования на данное происшествие обусловлена тем, что чем раньше будут взяты пробы патологического материала на анализ остаточного количества пестицидов, тем выше будет вероятность их лабораторного обнаружения, а значит, с большей вероятностью будут получены доказательства причинно-следственной связи между пестицидными обработками и массовой гибелью пчелосемей.

Составление комиссионного акта о гибели пчел, кроме прочего, может быть также первичным бухгалтерским документом, составление которого в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О бухгалтерском учете» является обязательным для экономических субъектов.

Каких-либо новых обязанностей для органов публичной власти законопроект непосредственно не вводит, однако соотносится с уже имеющимися в законодательстве требованиями к владельцам животных.

Так, в соответствии с требованиями статьи 18 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» владельцы животных обязаны немедленно извещать специалистов в области ветеринарии, являющихся уполномоченными лицами органов и организаций, входящих в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, о всех случаях внезапного падежа или одновременного массового заболевания животных, а также об их необычном поведении.

Статьей 10.7 КоАП РФ установлено наказание за сокрытие от органов, осуществляющих федеральный государственный ветеринарный надзор, информации о внезапном падеже животных.

Следовательно, представителей государственной ветеринарной службы и Россельхознадзора владелец пострадавшей пасеки обязан оповещать в силу действующих федеральных законов.

Кроме того, массовая внезапная гибель пчел может быть элементом состава преступления по части 2 статьи 247 УК РФ. Однако в данном

случае сообщение пострадавшего пчеловода о событии, имеющем признаки состава преступления, является правом, а не обязанностью пострадавшего.

Требуют обоснования целесообразность применения отдельных терминов и положений законопроекта.

Термин «владельцы» (а не «собственники») пасек употреблен в целях гармонизации с со статьей 18 Закона Российской Федерации «О ветеринарии», согласно которой ответственность за здоровье, содержание и использование животных несут их владельцы.

Понятие «массовый падеж животных» является оценочным и в действующем законодательстве не раскрывается. При этом в статье 18 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» и в статье 10.7 КоАП РФ говорится об обязанности владельцев оповещать именно о массовой внезапной гибели животных, поэтому законопроектом предложено определение понятию «массовая внезапная гибель пчел».

Формулируя понятие «массовая внезапная гибель пчел», разработчики законопроекта основывались на клинических особенностях течения химического токсикоза пчел, практике страхования рисков в пчеловодстве, а также принципах, изложенных в научной литературе.

Инструкция 1989, кроме указания на состав Комиссии, содержала методику расчета экономического ущерба от отравления пчел, правила диагностики и профилактики отравления пчел пестицидами. Однако, как уже было отмечено, Инструкция 1989 не является нормативным правовым актом, поэтому требуется актуализация и инкорпорация ее положений в действующее законодательство, что было отмечено в обращении Тюменской областной Думы к Министру сельского хозяйства Российской Федерации Д.Н. Патрушеву (постановление Тюменской областной Думы от 24.09.2020 № 2696).

Законопроектом предусматривается, что состав и порядок работы комиссии, которая может созываться по инициативе владельца пасеки в целях фиксации количественных данных, необходимых для определения размера ущерба, отбора проб патологического материала, установления предполагаемой причины гибели пчел (постановки вероятного диагноза), а также форма акта обследования пострадавшей пасеки, методика расчета экономического ущерба от гибели пчел, правила диагностики и профилактики отравления пчел пестицидами устанавливаются нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации. Необходимость нормативного регулирования указанных вопросов Правительством Российской Федерации, а не приказом Минсельхоза России обусловлена тем, что содержащиеся в таком документе нормы должны быть обязательными к исполнению для нескольких органов публичной власти разного ведомственного подчинения (например, органы местного самоуправления, государственная ветеринарная служба,

Россельхознадзор, Росприроднадзор, Роспотребнадзор, полиция, Единая дежурно-диспетчерская служба, хозяйствующие субъекты и т.д.).

Таким образом, предлагаемый законопроект направлен на решение не урегулированных в настоящее время вопросов, связанных с порядком установления факта отравления пчел пестицидами, что необходимо в целях защиты прав и законных интересов граждан.

Приложение
к проекту федерального закона
«О внесении изменения
в Федеральный закон «О пчеловодстве
в Российской Федерации»

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
проекта федерального закона
«О внесении изменения в Федеральный закон
«О пчеловодстве в Российской Федерации»

Принятие и реализация Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О пчеловодстве в Российской Федерации» не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

Председатель областной Думы



Ф.Г. Сайфитдинов

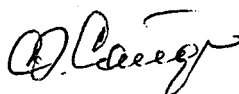
Приложение
к проекту федерального закона
«О внесении изменения
в Федеральный закон «О пчеловодстве
в Российской Федерации»

ПЕРЕЧЕНЬ

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию
утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию
в связи с принятием Федерального закона
«О внесении изменения в Федеральный закон
«О пчеловодстве в Российской Федерации»**

Принятие Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О пчеловодстве в Российской Федерации» потребует принятия постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего порядок созыва специальной комиссии, форму акта обследования пострадавшей пасеки, методику расчета экономического ущерба от гибели пчел, правила диагностики и профилактики отравления пчел пестицидами (взамен Инструкции по профилактике отравлений пчел пестицидами, утвержденной Всесоюзным производственно-научным объединением по агрохимическому обслуживанию сельского хозяйства «Союзсельхозхимия» и Главным управлением ветеринарии Госагропрома СССР 14.06.1989).

Председатель областной Думы



Ф.Г. Сайфитдинов