



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

Минсельхоз России

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3, Москва,
ГСП-3, А-47, 125993
Тел. (495) 694-03-53, Факс (499) 251-69-65
E-mail: mineconom@economy.gov.ru
<http://www.economy.gov.ru>
ОКПО 00083204, ОГРН 1027700575385,
ИНН/КПП 7710349494/771001001

08.06.2018 № 15727-СШ/Д26и

На № _____ от _____

О проекте федерального закона
«О внесении изменений в Кодекс
Российской Федерации об
административных правонарушениях в
части усиления административной
ответственности за невыполнение
требований законодательства
Российской Федерации в области
ветеринарии по оформлению
ветеринарных сопроводительных
документов»

На письмо Минсельхоза России
от 15 мая 2018 г. № ЕН-25-19/4979

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных
правонарушениях в части усиления административной ответственности за невыполнение
требований законодательства Российской Федерации в области ветеринарии по
оформлению ветеринарных сопроводительных документов»

Минэкономразвития России в соответствии с разделом IV Правил проведения
федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия
проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической
комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за невыполнение требований законодательства Российской Федерации в области ветеринарии по оформлению ветеринарных сопроводительных документов» (далее соответственно – проект акта, КоАП), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минсельхозом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направляется в Минэкономразвития России для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия повторно. Отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия ранее было направлено разработчику письмом Минэкономразвития России от 30 ноября 2017 г. № 34404-СШ/Д26и.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 15 марта 2018 г. по 4 апреля 2018 года. Разработчиком представлена сводка предложений по итогам размещения текста проекта акта, в которой представлены сведения об учете или причинах отклонения представленных в рамках публичного обсуждения проекта акта замечаний и предложений. По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта акта 02/07/03-18/00079088).

Учитывая значимость проблемы в связи с проявляющимися рисками возникновения очагов заболевания, в целях получения дополнительной информации, в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России с 19 мая 2018 г. по 25 мая 2018 г. провело дополнительные публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной деятельности, а также с субъектами Российской Федерации.

Соответствующие запросы были направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия» и другие, а также в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Представители ветеринарных служб субъектов Российской Федерации, ответившие на письмо Минэкономразвития России (2 корреспондента), поддержали проект акта.

Представители бизнес-сообщества указали риски, возникающие при предлагаемом регулировании. Справка о результатах публичных консультаций прилагается. Обращаем внимание разработчика на то, что неконкретное определение составов правонарушений содержит риск неоднозначного их толкования и неправомочного применения должностными лицами надзорного органа при осуществлении мероприятий по государственному ветеринарному контролю, в связи с чем предлагаем рассмотреть изложенные в справке замечания бизнес-сообщества.

Разработчиком в целом учтены замечания Минэкономразвития России в части уточнения сроков вступления в силу положений проекта акта с учетом пункта 4 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 18 сентября 2017 г. № АД-П11-86пр о подготовке к введению системы электронной ветеринарной сертификации в части необходимости установления полугодового моратория на привлечение к ответственности за невыполнение требований законодательства Российской Федерации в области ветеринарии по оформлению ВСД в электронном виде. Разработчиком установлен срок вступления в силу проектируемых положений по истечении 180 дней после дня официального опубликования принятого акта.

Однако устанавливаемый разработчиком переходный период в 180 дней после дня официального опубликования не может быть применен в отношении пункта «б» части 2 статьи 1 проекта акта о признании утратившей силу части 2 статьи 10.8 КоАП. При установлении переходного периода в 180 дней для указанного проектируемого пункта мораторий на привлечение к ответственности за невыполнение требований законодательства Российской Федерации в области ветеринарии по оформлению ВСД в электронном виде не действует, так как в соответствии с частью 2 статьи 10.8 КоАП перевозка сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства без ВСД, за исключением перевозки сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства для личного пользования, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц - от трехсот тысяч до

пятисот тысяч рублей. При этом статьей не уточняется форма оформления ВСД (в электронном или бумажном виде) и наказание может быть наложено без учета того, оформлялись ли ВСД ранее на проверяемую подконтрольную продукцию (например, на фасованную молочную).

Считаем необходимым установить срок вступления в силу положения о признании утратившей силу части 2 статьи 10.8 КоАП сразу после официального опубликования принятого закона.

Учтено разработчиком замечание в части уточнения критериев отнесения товаров, подлежащих ветеринарному надзору, к товарам, подвергнутым термической или иной обработке (проектируемые части 5 и 15). Разработчиком предложен критерий термической или иной обработки товара – обеспечение уничтожения патогенных микроорганизмов и возбудителей паразитарных заболеваний.

Разработчиком в представленной редакции проекта акта не учтено замечание в части установления ответственности за «нарушение порядка оформления» ВСД.

Обращаем внимание, что такой порядок определен приказом Минсельхоза России от 27 декабря 2016 г. № 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» (далее – приказ № 589) и предусматривает широкий круг требований в части правил организации работы по оформлению ВСД, порядков оформления ВСД на бумажных носителях и электронной форме. Установление ответственности, как это предусмотрено проектом акта, за «нарушение порядка оформления» ВСД допускает возможность широкого прочтения нормы и может привести к необоснованным избыточным претензиям со стороны контрольных (надзорных) органов. Повторно обращаем внимание разработчика, что считаем недопустимым включать в КоАП виды ответственности, которые не могут быть однозначно истолкованы.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также сделан вывод, что проект акта содержит положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для

физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 16 л. в 1 экз.

С.В. Шипов

Подлинник электронного документа, подписанного ЭП,
хранится в системе электронного документооборота
Министерства экономического развития

СВЕДЕНИЯ О СЕРТИФИКАТЕ ЭП

Сертификат: 00E0036E1B07E0DF80E811DC2D2FF19FF3
Владелец: Шипов Савва Витальевич
Действителен: с 22.03.2018 до 22.03.2019

Приложение
к заключению об оценке регулирующего
воздействия проекта федерального закона
«О внесении изменений в Кодекс Российской
Федерации об административных
правонарушениях в части усиления
административной ответственности за
невыполнение требований законодательства
Российской Федерации в области
ветеринарии по оформлению ветеринарных
сопроводительных документов»

Справка
о результатах публичных консультаций
по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации
об административных правонарушениях в части усиления административной
ответственности за невыполнение требований законодательства Российской Федерации в
области ветеринарии по оформлению ветеринарных сопроводительных документов»

Согласно пункту 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия в период с 19 мая 2018 г. по 25 мая 2018 г. Минэкономразвития России провело публичные консультации в отношении проекта акта.

Соответствующие запросы были направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», а также субъектам предпринимательской деятельности в сфере производства и обращения пищевой продукции.

Представители ветеринарных служб субъектов Российской Федерации, ответившие на письмо Минэкономразвития России (2 корреспондента), поддержали проект акта.

Предложения и замечания к проекту акта представили:

Ассоциация компаний розничной торговли,

Ассоциация «Ветбезопасность»,

ООО «МПК «Атяшевский» Группы компаний «Талина»,

НП «Содружество производителей фирменных торговых марок» (РусБренд),

ООО «ПепсиКо Холдингс»,

Росптицесоюз,

Участники публичных консультаций консолидировано обращают внимание на следующие риски, возникающие при предлагаемом регулировании:

1. «Необоснованное объединение составов административных правонарушений в проектируемых частях 13,14,16 статьи 10.8.1 КоАП и назначение идентичного наказания нарушает соразмерность административного наказания за совершенные административные правонарушения и не отвечает целям Федерального закона «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за невыполнение требований законодательства российской федерации в области ветеринарии по оформлению ветеринарных сопроводительных документов».

В пояснительной записке к проекту Федерального закона указано, что принятие законопроекта позволит дифференцировать административную ответственность за перемещение (перевозку, перегон), передачу права собственности на животных, производство, перемещение (перевозку), передачу права собственности на товары, подлежащие государственному ветеринарному надзору, без оформления ветеринарных сопроводительных документов либо с ненадлежаще оформленными ветеринарными сопроводительными документами в случаях, когда оформление указанных документов является обязательным, в зависимости от степени опасности соответствующих правонарушений. Назначение общего административного наказания за повторное совершение административных правонарушений составы которых в зависимости от степени опасности разделены на статьи 7-12, с установлением соответствующего штрафа, не отвечает логической структуре статьи 10.8.1.

Часть 1 статьи 10.8.1 предусматривает административную ответственность для граждан — от 3000 до 5000 рублей, для должностных лиц от 30 000 до 50 000 рублей, для юридических лиц — от 50 000 рублей до 100 000 рублей.

Части 7 и 8 статьи 10.8.1 в зависимости от территории на которой было совершено правонарушение предусматривают административную ответственность для граждан — от 15 000 до 25 000 рублей и от 30 000 до 50 000 рублей соответственно, для должностных лиц от 150 000 до 200 000 рублей и от 300 000 до 500 000 рублей, для юридических лиц — от 250 000 до 500 000 рублей и от 500 000 до 1 000 000 рублей.

Часть 2 статьи 10.8.1 предусматривает административную ответственность для граждан — от 1000 до 2000 рублей, для должностных лиц от 5000 до 10000 рублей, для юридических лиц — от 10 000 рублей до 20 000 рублей.

Часть 9 статьи 10.8.1 при наличии отягчающего обстоятельства предусматривает административную ответственность для граждан — от 5000 до 10 000 рублей, для должностных лиц от 25 000 до 50 000 рублей, для юридических лиц — от 50 000 до 100 000 рублей.

Части 3 и 6 статьи 10.8.1 предусматривают административную ответственность для граждан — от 500 до 1000 рублей и от 1000 до 2000 рублей соответственно, для должностных лиц от 1000 до 2000 рублей и от 10 000 до 20 000 рублей, для юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей и от 30 000 до 50 000 рублей.

Часть 10 статьи 10.8.1 при наличии отягчающего обстоятельства предусматривает административную ответственность для граждан — от 10 000 до 20 000 рублей, для должностных лиц от 50 000 до 100 000 рублей, для юридических лиц — от 100 000 до 200 000 рублей.

Часть 4 статьи 10.8.1 предусматривает административную ответственность для граждан — от 100 до 200 рублей, для должностных лиц от 1000 до 2000 рублей, для юридических лиц — от 5000 рублей до 10 000 рублей.

Части 11 и 12 статьи 10.8.1 в зависимости от территории на которой было совершено правонарушение предусматривает административную ответственность для граждан — от 500 до 1000 рублей и 1000 до 2000 рублей соответственно, для должностных лиц от 5000 до 10 000 рублей и от 10 000 до 20 000 рублей, для юридических лиц — от 25 000 до 50 000 рублей и от 50 000 до 100 000 рублей.

С учетом изложенных санкций следует, что в зависимости от степени опасности административного правонарушения, административная ответственность дифференцирована в статье 10.8.1 на пункты 1, 2 и 6, в которых назначено соразмерное наказание по каждому составу (на примере юридических лиц) в размере 50 000 — 100 000 рублей, 10 000 — 20 000 рублей и 30 000 — 50 000 рублей соответственно. Однако в части 13 принцип соразмерности не соблюдается и наказание за повторное совершение правонарушений указанных в частях 1,2, 6 статьи 10.8.1 назначено в одном размере.

В части 14 статьи 10.8.1 соотнесены вместе правонарушения изначально разделенные на пункты 3 и 4, где, для юридических лиц, предусмотрена

административная ответственность в размере от 10 000 до 20 000 рублей и от 5000 до 10 000 рублей и им назначено общее наказание.

В части 16 статьи 10.8.1 максимально прослеживается нарушение соразмерности и вместе соотнесены уже 6 частей статьи 10.8.1. Так в части 11 наказание установлено в промежутке между 25 000 и 50 000 рублей, в части 8 между 500 000 и 1 000 000 рублей, однако часть 16 устанавливает общее наказание за повторное совершение правонарушения указанного в данных пунктах в размере от 500 000 до 1 000 000 рублей, тем самым никак не увеличивая наказание по пункту 8 в случае повторности нарушения и необоснованно приравнивая повторное совершение правонарушения указанного в пункте 11 по степени тяжести к части 8.

Таким образом, проект акта содержит нормы, не соответствующие конституционными требованиями справедливости и соразмерности. Предлагаемые санкции в частях 13, 14 и 16 статьи 10.8.1 не дифференцируют публично-правовую ответственность в зависимости от тяжести содеянного и характера нарушения, не содержат принципы разделения ответственности которые были учтены в частях 1-12 статьи 10.8.1».

2. Участники публичных консультаций сочли актуальной проблема, решаемую разработчиком, однако считают, что принятие проекта акта в представленной редакции не позволит ее решить:

«Проект разработан во исполнение п. 4 протокола совещания от 18 сентября 2017 года № АД-П11-8бпр. Указанным пунктом поручено внести проект ФЗ, который должен, в том числе, установить полугодовой мораторий на привлечение к ответственности за нарушения, связанные с оформлением ветеринарных сопроводительных документов.

Представленным проектом акта предлагается признать утратившей силу часть 2 статьи 10.8 КоАП РФ и принять взамен указанной части статью 10.8.1, в которой ответственность дифференцирована в зависимости от степени тяжести допущенного правонарушения. Признавая целесообразность такого изменения, не могу не отметить, что при этом проектом не предусмотрено установление переходного периода. Вместо переходного периода в представленной редакции предусмотрена отсрочка вступления в силу Федерального закона сроком в 180 дней.

Таким образом, в случае принятия проекта акта в текущем виде, в течение следующих за принятием акта 180 дней, хозяйствующие субъекты, в случае отсутствия ветеринарных сопроводительных документов (ВСД) на любые подконтрольные товары – будь то упоминаемые в пояснительной записке инфицированные животные из

карантинной зоны или пастеризованное молоко – будут привлекаться к ответственности в соответствии с действующей редакцией части 2 статьи 10.8, санкции по которой для юридических лиц составляют от 300 до 500 тысяч рублей.

Проект акта в текущем виде поддержан быть не может и требует доработки.

Необходимо, в частности, как указано в п.4 упомянутого протокола, предусмотреть поэтапное вступление положений закона в силу, а также изменение формата законопроекта, а именно:

2.1 Необходимо несколько иначе разделить категории товаров, фигурирующие в пунктах 1-6 статьи 10.8.1.

Пункты статьи 10.8.1, которые устанавливают ответственность за отсутствие ВСД на подконтрольные товары, которые до вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 243-ФЗ подлежали сопровождению ВСД (далее – группа товаров 1), должны вступать в силу сразу после принятия проекта акта.

2.2 Пункты, устанавливающие ответственность за нарушения при оформлении ВСД на товары высокого риска также должны вступать в силу сразу после принятия проекта акта, однако за нарушения указанных пунктов должны быть предусмотрены существенно более мягкие, в сравнении с действующей ч.2 статьи 10.8 КоАП, санкции, поскольку оформление ВСД в электронном виде в сравнении с оформлением ВСД на бумаге является, по факту, значительно более трудозатратной и сложной задачей, ввиду того, что ВСД в электронном виде должны оформляться на каждую партию подконтрольного товара отдельно, и оформление одного ВСД на однородные товары (например, мясную продукцию в ассортименте), в электронном виде не допускается.

2.3 Пункты статьи 10.8.1, которые устанавливают ответственность за отсутствие ВСД или ошибки при оформлении ВСД на подконтрольные товары, которые до вступления в силу 243-ФЗ не подлежали сопровождению ВСД (группа товаров 2), должны вступать в силу по истечению 180 дней после официального опубликования акта.

Внутри указанных групп товаров 1 и 2 также возможна дифференциация ответственности в зависимости от степени риска конкретных категорий».

3. Участники публичных консультаций считают, что проект акта содержит проект акта нормы, противоречащие действующему законодательству:

3.1. «Частью 3 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить КоАП РФ статьей 10.8.1. Части 7-9 предлагаемой к введению статьи 10.8.1 устанавливают повышенную меру ответственности для нарушений, связанных с нарушениями запретов и ограничений, установленных в связи с регионализацией территории Российской Федерации. Ветеринарные правила проведения регионализации территории Российской Федерации утверждены приказом Минсельхоза России от 14.12.2015 №635, и п.2.15 указанного Приказа установлено, что результаты регионализации территории РФ оформляются Решением Россельхознадзора, которое должно содержать, помимо статусов регионов РФ по острозаразным болезням животных, описание всех условий и ограничений на перемещение животных и продукции животного происхождения.

Обращаем внимание, что указанное «Решение Россельхознадзора об установлении статусов регионов Российской Федерации по заразным болезням животных и условиях перемещения подконтрольных госветнадзору товаров от 20.01.2017» не является нормативным правовым актом, поскольку не соответствует требованиям, предъявляемым «Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 №1009 (далее – Правила). Пунктом 2 Правил утвержден закрытый перечень видов нормативных правовых актов ФОИВ, в который входят постановление, приказ, распоряжение, правила, инструкция и положение. Решение ФОИВ не входит в указанный перечень и его положения не являются обязательными для исполнения.

Несмотря на это, Решением устанавливаются запреты и ограничения, распространяющиеся на неопределенный круг лиц, занятых в сфере производства и переработки продукции животного происхождения, и указанные запреты и ограничения транслируются в информационную систему «Меркурий» - компонент Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии, предназначенный для оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме.

Необходимо также отметить, что, в связи с тем, что указанный документ принят в форме решения ФОИВ, запреты и ограничения, содержащиеся в Решении и налагаемые на неопределенный круг лиц, могут быть изменены в любое время без проведения процедур общественного обсуждения и оценки регулирующего воздействия.

Также отмечаем, что в соответствии с принятой в Российской Федерации юридической техникой, не допускается включение в нормативные правовые акты ссылок на документы, не являющиеся нормативными правовыми актами.

В связи с вышеизложенным необходимо исключить части 7-9 статьи 10.8.1 из проекта акта».

3.2 «В соответствии с положениями пункта 2.1.5. приказа Минсельхоза России от 14 декабря 2015 г. № 635 правила по болезням устанавливают ограничения, а решение о регионализации их только описывает. Таким образом использование в пунктах 7, 9, 11 проекта формулировки «запретов (ограничений), установленных в соответствии с регионализацией» нарушает действующий нормативный правовой акт Минсельхоза России.

Кроме того, решение о регионализации не является нормативным правовым актом, а, следовательно, не может регулировать общественные отношения.

Установление таких квалифицирующих признаков как: «повлекшие нарушение запретов (ограничений), установленных на соответствующей территории в соответствии с ее регионализацией» и «нарушение запретов (ограничений), установленных на соответствующей территории в связи с установлением карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных» нецелесообразно, так как данные признаки имеют самостоятельный объект правонарушения и предусмотрены действующим законодательством в качестве отдельного состава административного правонарушения.

Нарушение условий и ограничений на перемещение животных и продукции животного происхождения; противоэпизоотических мероприятий в соответствии с определенным статусом, установленных решением о регионализации в соответствии с пунктом 2.15 Ветеринарных правил проведения регионализации территории Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 14 декабря 2015 г. №635, не может выступать квалифицирующим признаком по отношению к отсутствию оформления или нарушению порядка оформления ВСД, поскольку это самостоятельное правонарушение, которое может быть не связано с необходимостью оформления ВСД. Например, в случаях, установленных пунктом 16 Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, утвержденным приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 27 декабря 2016 г. №589. В противном случае ответственность за «нарушение запретов (ограничений),

установленных на соответствующей территории в соответствии с ее регионализацией» будет возможна только при необходимости оформления ВСД.

Кроме того, ответственность за нарушение правил карантина животных уже предусмотрена действующей редакцией части 1 статьи 10.6 КоАП.

4. Участники публичных консультаций считают «приемлемой идею о дифференциации составов правонарушений и мер ответственности актуальной с целью недопущения приравнивания правонарушений различной степени тяжести к санкции одного вида.

Необходимой и справедливой также считаем предложенную меру по включению ст. 10.8.1 в перечень статей, уплата штрафов по которым производится в 50% размере от назначенной суммы».

5. У ряда участников публичных консультаций возник вопрос относительно применяемой терминологии во вновь вводимой статье: «Ни в законе о ветеринарии, ни в 589 Приказе Минсельхоза не дается расшифровка понятия «Перемещение подконтрольного товара». Видимо отождествляется с «перевозкой».

При таком широком толковании получается, что перевод животных (свиней) из репродуктора в корпус доращивания в пределах одного района республики и без перехода права собственности на транспортном средстве будет требовать оформления ВСД.

В связи с этим необходимо конкретизировать понятие «перемещение» для однозначного понимания этого термина как субъектами ответственности так и контролирующими органами».

6. Участники публичных консультаций указывают на риск несоблюдения полугодового моратория на привлечение к ответственности за нарушения, связанные с оформлением ветеринарных сопроводительных документов:

«Проект разработан во исполнение п.4 протокола совещания от 18 сентября 2017 года № АД-П11-86пр. Указанным пунктом поручено внести проект ФЗ, который должен, в том числе, установить полугодовой мораторий на привлечение к ответственности за нарушения, связанные с оформлением ветеринарных сопроводительных документов.

Представленным проектом акта предлагается признать утратившей силу часть 2 статьи 10.8 КоАП РФ и принять взамен указанной части статью 10.8.1, в которой ответственность дифференцирована в зависимости от степени тяжести допущенного правонарушения. Признавая целесообразность такого изменения, не могу не отметить, что при этом проектом не предусмотрено установление переходного периода. Вместо

переходного периода в представленной редакции предусмотрена отсрочка вступления в силу Федерального закона сроком в 180 дней.

Таким образом, в случае принятия проекта акта в текущем виде, в течение следующих за принятием акта 180 дней, хозяйствующие субъекты, в случае отсутствия ветеринарных сопроводительных документов (ВСД) на любые подконтрольные товары – будь то упоминаемые в пояснительной записке инфицированные животные из карантинной зоны или пастеризованное молоко – будут привлекаться к ответственности в соответствии с действующей редакцией части 2 статьи 10.8, санкции по которой для юридических лиц составляют от 300 до 500 тысяч рублей.

Проект акта в текущем виде поддержан быть не может и требует доработки».

7. Участники публичных консультаций считают необходимым изменить порядок изложения проектируемых положений:

«Необходимо несколько иначе разделить категории товаров, фигурирующие в пунктах 1-6 статьи 10.8.1.

Пункты статьи 10.8.1, которые устанавливают ответственность за отсутствие ВСД на подконтрольные товары, которые до вступления в силу Федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 N 243-ФЗ подлежали сопровождению ВСД (далее – группа товаров 1), должны вступать в силу сразу после принятия проекта акта.

Пункты, устанавливающие ответственность за нарушения при оформлении ВСД на товары высокого риска также должны вступать в силу сразу после принятия проекта акта, однако за нарушения указанных пунктов должны быть предусмотрены существенно более мягкие, в сравнении с действующей ч.2 статьи 10.8 КоАП, санкции, поскольку оформление ВСД в электронном виде в сравнении с оформлением ВСД на бумаге является, по факту, значительно более трудозатратной и сложной задачей, ввиду того, что ВСД в электронном виде должны оформляться на каждую партию подконтрольного товара отдельно, и оформление одного ВСД на однородные товары (например, мясную продукцию в ассортименте), в электронном виде не допускается.

Пункты статьи 10.8.1, которые устанавливаются ответственность за отсутствие ВСД или ошибки при оформлении ВСД на подконтрольные товары, которые до вступления в силу 243-ФЗ не подлежали сопровождению ВСД (группа товаров 2), должны вступать в силу по истечению 180 дней после официального опубликования акта.

Внутри указанных групп товаров 1 и 2 также возможна дифференциация ответственности в зависимости от степени риска конкретных категорий. Частью 3 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить КоАП РФ статьей 10.8.1. Части 7-9 предлагаемой к введению статьи 10.8.1 устанавливают повышенную меру ответственности для нарушений, связанных с нарушениями запретов и ограничений, установленных в связи с регионализацией территории Российской Федерации. Ветеринарные правила проведения регионализации территории Российской Федерации утверждены приказом Минсельхоза России от 14.12.2015 №635, и п.2.15 указанного Приказа установлено, что результаты регионализации территории РФ оформляются Решением Россельхознадзора, которое должно содержать, помимо статусов регионов РФ по острозаразным болезням животных, описание всех условий и ограничений на перемещение животных и продукции животного происхождения. Обращаем внимание, что указанное «Решение Россельхознадзора об установлении статусов регионов Российской Федерации по заразным болезням животных и условиях перемещения подконтрольных госветнадзору товаров от 20.01.2017» не является нормативным правовым актом, поскольку не соответствует требованиям, предъявляемым «Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 №1009 (далее – Правила). Пунктом 2 Правил утвержден закрытый перечень видов нормативных правовых актов ФОИВ, в который входят постановление, приказ, распоряжение, правила, инструкция и положение. Решение ФОИВ не входит в указанный перечень и его положения не являются обязательными для исполнения.

Несмотря на это, Решением устанавливаются запреты и ограничения, распространяющиеся на неопределенный круг лиц, занятых в сфере производства и переработки продукции животного происхождения, и указанные запреты и ограничения транслируются в информационную систему «Меркурий» - компонент Федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии, предназначенный для оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме.

Необходимо также отметить, что, в связи с тем, что указанный документ принят в форме решения ФОИВ, запреты и ограничения, содержащиеся в Решении и налагаемые на неопределенный круг лиц, могут быть изменены в любое время без проведения процедур общественного обсуждения и оценки регулирующего воздействия.

Также отмечаем, что в соответствии с принятой в Российской Федерации юридической техникой, не допускается включение в нормативные правовые акты ссылок на документы, не являющиеся нормативными правовыми актами.

В связи с вышеизложенным необходимо исключить части 7-9 статьи 10.8.1 из проекта акта».

8. Отдельные участники публичных консультаций считают проект акта неконституционным и нарушающим права предпринимательского сообщества:

«Решаемая проектом проблема в сводном отчете не обозначена. Основанием для разработки законопроекта является исполнение пункта 4 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 18 сентября 2017 г. № АД-П11-8бпр.

8.1. «В пояснительной записке указано, что «Внесение изменений в Кодекс обусловлено тем, что действующая формулировка части 2 статьи 10.8 Кодекса не в полной мере соответствует Закону (в редакции Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») и подзаконным актам, принятым во исполнение Закона в 2015-2016 годах». Также указано, что в числе правонарушений, административная ответственность за которые установлена частью 2 статьей 10.8 Кодекса, имеются правонарушения, существенно различающиеся по степени общественной опасности и риска, которую они несут для обеспечения биологической и пищевой безопасности. Утверждается, что принятие законопроекта позволит дифференцировать административную ответственность в зависимости от степени опасности соответствующих правонарушений.

Вместе с тем, соответствующее поручение по итогам совещания о введении полугодового моратория было направлено, прежде всего, на решение проблемы рисков применения административных санкций в период адаптации предприятий к внедрению электронной ветеринарной сертификации, в условиях существенного расширения перечня подконтрольной продукции, ранее под ветеринарную сертификацию не подпадавшей. Данная проблема разработчиком не обозначена.

Принятие проекта не позволит решить указанную проблему. Так, законопроектом мораторий фактически не предусматривается. Вступление законопроекта в силу предполагается только через 6 месяцев после опубликования, а до этого момента в

отношении всей подконтрольной продукции будет продолжать действовать часть 2 статьи 10.8 КоАП.

8.2. «Дифференциация административной ответственности позволит предприятиям ранжировать риски в своей деятельности

К рискам и негативным последствиям может быть отнесено.

1. Фактическое отсутствие в законопроекте моратория. Считаем необходимым предусмотреть вступление в силу законопроекта сразу после опубликования в отношении продукции, ранее подпадавшей под оформление ветеринарных сопроводительных документов. Для продукции, которая ранее не подпадала под оформление ветеринарных сопроводительных документов, дата вступления в силу – не ранее чем через год. В случае сохранения предлагаемого разработчиком порядка, с 1.07.2018 года (установленной даты обязательной электронной ветеринарной сертификации) и до вступления законопроекта в силу (ориентировочно 1.01.2019 года) затраты предприятий торговли членов АКОРТ могут составить (~ 30 тыс. торговых объектов * минимальная величина штрафа 300 тыс. руб.) = 9 млрд. руб.

2. Установление новых составов административных санкций. Это части 7-12 проектируемой статьи 10.8.1 КоАП, которыми впервые предусматривается ответственность за нарушения запретов в связи с установлением карантина и регионализацией, во взаимосвязи с нарушениями при оформлении ветеринарных сопроводительных документов. Полагаем, что такая ответственность должна вводиться только с учетом статистических данных причинения вреда охраняемым законом отношениям. В сводном отчете и пояснительной записке такие данные отсутствуют. Действующими актами Минсельхоза России (например, от 30 июня 2017 г. № 318 «Об утверждении порядка представления информации в федеральную государственную информационную систему в области ветеринарии и получения информации из нее», от 2 апреля 2008 г. № 189 "О Регламенте предоставления информации в систему государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства", от 14.12.2015 № 635 «Об утверждении Ветеринарных правил проведения регионализации территории Российской Федерации») и Россельхознадзора (приказ от 13.11.2017 №1089 «Об утверждении перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности...») сбор таких данных не предполагается. Кроме того, ответственность в сфере карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил уже предусмотрена статьей 10.6 КоАП.

3. Установление новых составов административных санкций в отношении процессов производства и передачи права собственности. Действующей частью 2 статьи 10.8 КоАП предусмотрены санкции только за перевозку без ветеринарных сопроводительных документов.

Считаем, что в отношении таких процессов также необходимо предусмотреть мораторий, т.е. годичное неприменение санкций.

4. Установление ранее не предусмотренных видов ответственности. Впервые устанавливается ответственность за повторные правонарушения в сфере ветеринарии (части 13-16 проектируемой статьи 10.8.1 КоАП).

Полагаем, что такая ответственность должна вводиться только с учетом статистических данных причинения вреда охраняемым законом отношениям. В сводном отчете и пояснительной записке такие данные отсутствуют».

5. Необоснованное объединение составов административных правонарушений в частях 13,14,16 статьи 10.8.1 и назначение идентичного наказания нарушает соразмерность административного наказания за совершенные административные правонарушения и не отвечает целям Федерального закона "О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за невыполнение требований законодательства российской федерации в области ветеринарии по оформлению ветеринарных сопроводительных документов».

В пояснительной записке к проекту Федерального закона указано, что принятие законопроекта позволит дифференцировать административную ответственность за перемещение (перевозку, перегон), передачу права собственности на животных, производство, перемещение (перевозку), передачу права собственности на товары, подлежащие государственному ветеринарному надзору, без оформления ветеринарных сопроводительных документов либо с ненадлежаще оформленными ветеринарными сопроводительными документами в случаях, когда оформление указанных документов является обязательным, в зависимости от степени опасности соответствующих правонарушений. Назначение общего административного наказания за повторное совершение административных правонарушений составы которых в зависимости от степени опасности разделены на статьи 7-12, с установлением соответствующего штрафа, не отвечает логической структуре статьи 10.8.1.

Часть 1 статьи 10.8.1 предусматривает административную ответственность для граждан — от 3000 до 5000 рублей, для должностных лиц от 30 000 до 50 000 рублей, для юридических лиц — от 50 000 рублей до 100 000 рублей.

Части 7 и 8 статьи 10.8.1 в зависимости от территории на которой было совершено правонарушение предусматривают административную ответственность для граждан — от 15 000 до 25 000 рублей и от 30 000 до 50 000 рублей соответственно, для должностных лиц от 150 000 до 200 000 рублей и от 300 000 до 500 000 рублей, для юридических лиц — от 250 000 до 500 000 рублей и от 500 000 до 1 000 000 рублей.

Часть 2 статьи 10.8.1 предусматривает административную ответственность для граждан — от 1000 до 2000 рублей, для должностных лиц от 5000 до 10000 рублей, для юридических лиц — от 10 000 рублей до 20 000 рублей.

Часть 9 статьи 10.8.1 при наличии отягчающего обстоятельства предусматривает административную ответственность для граждан — от 5000 до 10 000 рублей, для должностных лиц от 25 000 до 50 000 рублей, для юридических лиц — от 50 000 до 100 000 рублей.

Части 3 и 6 статьи 10.8.1 предусматривают административную ответственность для граждан — от 500 до 1000 рублей и от 1000 до 2000 рублей соответственно, для должностных лиц от 1000 до 2000 рублей и от 10 000 до 20 000 рублей, для юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей и от 30 000 до 50 000 рублей.

Часть 10 статьи 10.8.1 при наличии отягчающего обстоятельства предусматривает административную ответственность для граждан — от 10 000 до 20 000 рублей, для должностных лиц от 50 000 до 100 000 рублей, для юридических лиц — от 100 000 до 200 000 рублей.

Часть 4 статьи 10.8.1 предусматривает административную ответственность для граждан — от 100 до 200 рублей, для должностных лиц от 1000 до 2000 рублей, для юридических лиц — от 5000 рублей до 10 000 рублей.

Части 11 и 12 статьи 10.8.1 в зависимости от территории на которой было совершено правонарушение предусматривает административную ответственность для граждан — от 500 до 1000 рублей и 1000 до 2000 рублей соответственно, для должностных лиц от 5000 до 10 000 рублей и от 10 000 до 20 000 рублей, для юридических лиц — от 25 000 до 50 000 рублей и от 50 000 до 100 000 рублей.

С учетом изложенных санкций следует, что в зависимости от степени опасности административного правонарушения, административная ответственность дифференцирована в статье 10.8.1 на пункты 1, 2 и 6, в которых назначено соразмерное наказание по каждому составу (на примере юридических лиц) в размере 50 000 — 100 000 рублей, 10 000 — 20 000 рублей и 30 000 — 50 000 рублей соответственно. Однако в части 13 принцип соразмерности не соблюдается и наказание за повторное совершение правонарушений указанных в частях 1,2, 6 статьи 10.8.1 назначено в одном размере.

В части 14 статьи 10.8.1 соотнесены вместе правонарушения изначально разделенные на пункты 3 и 4, где, для юридических лиц, предусмотрена административная ответственность в размере от 10 000 до 20 000 рублей и от 5000 до 10 000 рублей и им назначено общее наказание.

В части 16 статьи 10.8.1 максимально прослеживается нарушение соразмерности и вместе соотнесены уже 6 частей статьи 10.8.1. Так в части 11 наказание установлено в промежутке между 25 000 и 50 000 рублей, в части 8 между 500 000 и 1 000 000 рублей, однако часть 16 устанавливает общее наказание за повторное совершение правонарушения указанного в данных пунктах в размере от 500 000 до 1 000 000 рублей, тем самым никак не увеличивая наказание по пункту 8 в случае повторности нарушения и необоснованно приравнивая повторное совершение правонарушения указанного в пункте 11 по степени тяжести к части 8.

Таким образом, проект акта содержит нормы, не соответствующие конституционными требованиями справедливости и соразмерности. Предлагаемые санкции в частях 13, 14 и 16 статьи 10.8.1 не дифференцируют публично-правовую ответственность в зависимости от тяжести содеянного и характера нарушения, не содержат принципы разделения ответственности которые были учтены в частях 1-12 статьи 10.8.1».

9. Участники публичных консультаций считают, что существуют менее затратные и более эффективные способы решения проблемы:

«1. Установление не менее чем годичного моратория на применение административных санкций в отношении продукции и процессов (таких как производство, передача права собственности), ранее не подпадавших под оформление ветеринарных сопроводительных документов. Для однозначного выделения в статье 10.8.1 КоАП такой продукции необходимо применить ссылку на соответствующие ведомственные приказы Минсельхоза России, либо на утвержденные ими перечни.

2. Исключение впервые вводимых составов правонарушений и видов ответственности, ухудшающих ведение предпринимательской деятельности, и кроме того, нарушающих конституционные принципы справедливости и соразмерности наказания».