

**Заключение**  
**на проект федерального закона Министерства сельского хозяйства**  
**РФ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты**  
**Российской Федерации”**

**(ID проекта на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) – 04/13/06-18/00081447)**

Законопроект вводит обязательные маркирование и учёт животных в России. Министерство сельского хозяйства России (Минсельхоз) предлагает обязать владельцев животных маркировать их за свой счёт. Учёт должны вести специалисты государственной ветеринарной службы и аттестованные специалисты. Антикоррупционная экспертиза показывает, что в законопроекте есть коррупциогенные факторы. Предлагаемые нормы нуждаются в доработке, а концепция учёта животных в пересмотре по следующим причинам.

Согласно действующему Приказу Минсельхоза от 22 апреля 2016 года N 161 идентификации и учёту подлежат 11 категорий животных. Среди них пчёлы, а также рыбы и иные водные животные. Учёт пчёл и рыб представляет собой отдельную проблему – нормы об идентификации и учёте домашних животных по существу не выполняются. Их полезность и необходимость сомнительны с точки зрения предотвращения заразных болезней, выявления их возбудителей – такая цель предусмотрена в законе (ч. 1 ст. 2.5 Закона РФ от 14.05.1993 N 4979-1 "О ветеринарии", далее – Закон "О ветеринарии").

Законопроект устраняет эту цель и не раскрывает необходимость маркирования и учёта животных. В пояснительной записке к законопроекту отмечено, что “Указанные процессы направлены на обеспечение последующей прослеживаемости животных и продуктов животноводства по принципу «от фермы до прилавка»”. Необходимость проследить путь кошек и собак, а также домашних рыбок «от фермы до прилавка» не обосновывается.

Наличие в компетенции Минсельхоза выработки государственной политики в сфере ветеринарии (а. 2 п. 1 Положения, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. N 450) не означает произвольное регулирование любых вопросов в сфере обращения с домашними животными. Попытка урегулировать такие правоотношения одним законопроектом наряду с сельскохозяйственными животными не

учитывает всех особенностей обращения с собаками, кошками и другими домашними животными.

В пояснительной записке к законопроекту разработчики признают ошибочность употребления термина “идентификация” в отношении животных. Не вполне очевидно как замена термина повлияет на исполнение норм, но предлагаемые новеллы содержат куда более значимые риски в сфере противодействия коррупции.

Законопроект содержит коррупциогенные факторы согласно методике, утверждённой Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года N 96 “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” (далее – Методика):

1. Широта дискреционных полномочий и чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества (пп. “а” и “г” п. 3 Методики).

В а. 13 п. 2 ст. 2 законопроект предусматривает, что ветеринарные правила маркирования и учета животных устанавливают порядок и сроки осуществления маркирования и учета животных, за исключением служебных животных, принадлежащих федеральным органам исполнительной власти в области обороны, в сфере внутренних дел, в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере исполнения наказаний, в сфере государственной охраны и в области обеспечения безопасности, случаи, в которых осуществляется групповое маркирование животных, типы и свойства используемых средств идентификации, перечень сведений, необходимых для учета животных, представляемых владельцами животных лицам, осуществляющим учет животных, и сроки их представления.

В законопроекте не уточняются сроки, основания и условия принятия решений сотрудниками системы Государственной ветеринарной службы России, что приводит к широким дискреционным полномочиям органов государственной власти.

Законопроект содержит отсылочные нормы к правилам маркирования и учёта животных. Они также принимаются органом в составе системы Государственной ветеринарной службы России (п. 2 ст. 2.1 Закона "О ветеринарии"), что усиливает риски злоупотреблений. Правила должны

установить, в том числе, перечень документов, который публичные должностные лица вправе требовать у граждан при учёте животных. Такая необоснованно широкая свобода подзаконного нормотворчества может привести к установлению избыточного правового регулирования, введению трудновыполнимых правил и повышению рисков коррупции.

2. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права и отсутствие чёткой регламентации прав граждан и заявителей (пп. “а” и “б” п. 4 Методики).

Согласно а. 5 п. 2 ст. 2 законопроекта, маркирование представляет собой прикрепление к телу животного, нанесение на тело животного, закрепление на теле животного или введение в тело животного визуальных (бирка, татуировка, тавро, кольцо, ошейник и другие), электронных (микрочип, болюс и другие) или смешанных (сочетание визуального и электронного) средств идентификации, или в случаях, установленных ветеринарными правилами маркирования и учета животных, – нанесение визуальных средств идентификации на сооружение, предмет, приспособление (улей, садок, аквариум, террариум, инсектариум) или помещение, где содержится группа животных.

Данные требования представляются завышенными и трудновыполнимыми как в силу высокого уровня бедности населения в России (13,2% граждан на 2017 год по данным Росстата), так и неопределённости процедуры. Маркирование ульев, аквариумов и других подобных приспособлений как и надевание именного ошейника не означает учёта животных, что лишает законопроект в текущем виде смысла.

Законопроект содержит требование предоставить сведения, необходимые для учета животных лицам, осуществляющим учет животных, по перечню и в сроки, установленные ветеринарными правилами маркирования и учета животных (а. 6 п. 9 ст. 2 законопроекта). При этом процедура учёта и маркировки, в частности, права граждан не регламентированы. Такое положение влечёт возможность для публичных должностных лиц предъявлять произвольные требования в расчёте на выгоду от коррупции.

Представляется спорным также положение законопроекта о том, что предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных

предпринимателей и граждан о начале проведения внеплановой проверки не требуется (а. 5 п. 7 ст. 2 законопроекта). Поскольку законопроект регулирует маркирование и учёт домашних животных, публичным должностным лицам государственных органов фактически предоставляется право внезапных выездных проверок в жилища граждан.

Необходимо отметить, что включение в перечень проверяемых лиц граждан расходится со смыслом отсылочной нормы ч. 3 ст. 8 Закона "О ветеринарии", в которую вносятся изменения. ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" регулирует иные правоотношения.

Введение возможности проверок граждан на основе ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ в данном контексте представляется некорректным. Такие проверки затрагивают права граждан, влекут возможность проникновения в жилища и не могут вводиться предлагаемым образом.

### **Рекомендации**

1. Изложить и обосновать необходимость принятия законопроекта. Отдельно обосновать либо исключить из текста маркирование и учёт домашних животных.
2. Пересмотреть порядок маркировки и учёта животных. Дополнить законопроект описанием процедуры маркировки и учёта с подробной регламентацией сроков, оснований и условий принятия решений сотрудниками системы Государственной ветеринарной службы России.
3. Предусмотреть в законопроекте закрытый перечень документов, необходимых для учёта животных и сроки предоставления таких документов. Регламентировать права граждан и организаций при проведении маркировки и учёта животных. Отказаться от намерения принудительного маркировать домашних животных за счёт их владельцев.
4. Исключить из законопроекта пункт 7 статьи 2.

**Авторы заключения – юристы партии “Яблоко”  
Алексей Карнаухов и Алексей Чумаков**