

Научная статья

Original article

УДК 334.7:349.42

doi: https://doi.org/10.55186/2413046X_2026_11_7_106

edn: AVPGQE

ФОРМИРОВАНИЕ И ХРОНИЧЕСКИЕ НЕДУГИ ФГИС «САТУРН»
FORMATION AND CHRONIC AILMENTS OF FGIS "SATURN"



Коротченко Пётр Вадимович, депутат Думы Ставропольского края, председатель Союза работодателей АПК Ставропольского края, сопредседатель Ставропольского регионального отделения «Деловой России», председатель Совета директоров ООО СХП «Добровольное»; e-mail: kpv2020@mail.ru

Майборода Виктор Александрович, профессор кафедры гражданского и трудового права юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХиГС, доктор юридических наук, доцент; e-mail: victormaiboroda@yandex.ru

Korotchenko Petr Vadimovich, Deputy of the Duma of Stavropol Krai, Chairman of the Stavropol Krai Agribusiness Employers' Union, Co-Chair of the Stavropol regional branch of Delovaya Rossiya (Business Russia), Chairman of the Board of Directors of LLC SKhP "Dobrovolnoye"; e-mail: kpv2020@mail.ru

Maiboroda Viktor Alexandrovich, Professor, Department of Civil and Labor Law, Law Faculty, North-West Institute of Management of RANEPa, Doctor of Law, Associate Professor; e-mail: victormaiboroda@yandex.ru

Аннотация. Введение. Статья представляет комплексное экономико-правовое исследование Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов (ФГИС «Сатурн»),

действующей на основе Федерального закона от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».

Материалы и методы. Через анализ динамики законодательства (включая кардинальные изменения 2020 года, внесённые Федеральным законом от 30.12.2020 № 522-ФЗ, и грядущие новеллы 2027 года, предусмотренные Федеральным законом от 09.04.2026 № 89-ФЗ) исследуется процесс институализации надзорной функции в цифровую инфраструктуру государственного контроля.

Результаты. Работа выявляет противоречие между декларируемой информационно-учётной функцией системы и её фактическим воздействием на экономический оборот агрохимикатов, которое приводит к явлению «квазилицензирования».

Обсуждение. На основе сравнительного анализа аналогичной системы (ФГИС «Зерно») авторы аргументируют необходимость функционального разделения между информационной деятельностью и надзорной деятельностью государства, предлагают конкретные законодательные решения по демонтажу механизмов, блокирующих оборот безопасной продукции по причинам недостатков информационной системы.

Abstract. Introduction. The article presents a comprehensive economic and legal study of the Federal State Information System for Traceability of Pesticides and Agrochemicals (FGIS Saturn), operating on the basis of the Federal Law of 19.07.1997 No 109-FZ "On the Safe Handling of Pesticides and Agrochemicals".

Materials and methods. Through the analysis of the dynamics of legislation (including the fundamental changes of 2020 introduced by Federal Law of 30.12.2020 No 522-FZ, and the upcoming innovations of 2027 provided for by Federal Law of 09.04.2026 No 89-FZ), the process of institutionalization of the supervisory function into the digital infrastructure of state control is investigated.

Results. The paper reveals a contradiction between the declared information and accounting function of the system and its actual impact on the economic turnover of agrochemicals, which leads to the phenomenon of "quasi-licensing".

Discussion. Based on a comparative analysis of a similar system (FGIS "Zerno"), the authors argue the need for a functional separation between information activities and state supervisory activities, and propose specific legislative solutions to dismantle the mechanisms that block the circulation of safe products due to the shortcomings of the information system.

Ключевые слова: ФГИС «Сатурн», пестициды, агрохимикаты, безопасное обращение, государственный контроль (надзор), прослеживаемость, цифровизация, квазилицензирование

Keywords: FSIS Saturn, pesticides, agrochemicals, safe handling, state control (supervision), traceability, digitalization, quasi-licensing

Введение

Эпоха цифровой трансформации государственной администрации несёт как новые возможности, так и скрытые угрозы для хозяйственного оборота. Одним из наиболее показательных примеров этого парадокса является судьба Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов (далее – ФГИС «Сатурн»), которая благой целью обеспечения безопасности превратилась в механизм, способный парализовать законный оборот безопасной продукции.

Исследование данного явления требует мультидисциплинарного подхода: анализа эволюции правового регулирования, критики используемой законодательной техники, оценки экономических последствий и выработки рекомендаций по исправительному регулированию. Настоящая работа преследует именно эти цели, опираясь на обширный материал действующего законодательства, хозяйственной практики и сопоставления с аналогичным опытом регулирования в смежных отраслях.

Материалы и методы

Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (далее – Закон № 109-ФЗ) устанавливает комплексную систему государственной политики в области защиты здоровья человека и окружающей среды посредством регулирования оборота химических средств защиты растений и питания.

Целевое назначение закона четко определено в его преамбуле: обеспечение безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами – состояние, при котором исключается их негативное воздействие на здоровье человека и окружающую среду. Закон устанавливает три уровня правовых гарантий:

1. Предварительный контроль – государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов (статьи 8–10 Закона № 109-ФЗ), при которой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию (ныне – Министерство сельского хозяйства РФ), проверяет эффективность и безопасность препаратов на основе регистрационных испытаний и экспертизы (статьи 9, 10.1 Закона № 109-ФЗ);
2. Текущий контроль – федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасного обращения (статья 15 Закона № 109-ФЗ), включающий проверку соблюдения требований при ввозе, хранении, реализации и применении;
3. Санитарно-эпидемиологический и экологический надзор – в рамках своих компетенций, осуществляемый Россельхознадзором и Роспотребнадзором (статья 15, часть третья Закона № 109-ФЗ).

Важнейший элемент системы безопасности – регламенты применения пестицидов и агрохимикатов, которые устанавливают условия, при которых применение препаратов не создаёт угрозу здоровью человека и окружающей среде (статья 18, части 1–3 Закона № 109-ФЗ). Лица, применяющие пестициды и агрохимикаты, обязаны соблюдать эти регламенты, а также

информировать о запланированном применении (статья 18, части 5–6 Закона № 109-ФЗ в редакции от 15.12.2025).

Федеральная государственная информационная система прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов была учреждена путём добавления статьи 15.2 в Закон № 109-ФЗ посредством Федерального закона от 30.12.2020 № 522-ФЗ и начала функционировать с 2022 года на основании Постановления Правительства РФ от 07.05.2022 № 828 «О Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов».

Согласно статье 15.2, часть первая Закона № 109-ФЗ, система создаётся в целях:

- обеспечения учёта партий пестицидов и агрохимикатов при их обращении (производстве, хранении, перевозке, применении, реализации, обезвреживании, утилизации, уничтожении и захоронении);
- осуществления анализа и обработки представленных сведений и информации;
- контроля за достоверностью таких сведений и информации.

Юридическая природа этих функций – исключительно информационно-аналитическая. Ни учёт, ни анализ, ни контроль достоверности грамматически и логически не предполагают наложения запретов на оборот товаров, которые соответствуют требованиям безопасности, установленным законом. Система задумана как инструмент для сбора данных, их систематизации и аналитической обработки в целях совершенствования государственной политики.

Органом, заказывающим и эксплуатирующим систему, согласно статье 15.2, часть одиннадцатая Закона № 109-ФЗ (в редакции Федерального закона от 09.11.2024 № 376-ФЗ) и части 2 Постановления № 828, является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасного обращения с

пестицидами и агрохимикатами – в настоящее время это Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Федеральный закон № 522-ФЗ от 30.12.2020 явился поворотной точкой в развитии системы регулирования безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. В его основе лежала модернизация понятийно-категориального аппарата, приведение терминологии в соответствие с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ).

Статья 15, часть первая Закона № 109-ФЗ в редакции № 522-ФЗ заменила термин «государственный надзор» на «федеральный государственный контроль (надзор)». Это не являлось чисто терминологической заменой, но отражало более систематизированный подход к государственному контролю, соответствующий положениям Закона № 248-ФЗ (статьи 1, 3, 13, 14–18).

Статья 15, часть вторая Закона № 109-ФЗ в редакции от 30.12.2020 № 522-ФЗ чётко определила предмет федерального государственного контроля (надзора) – соблюдение двух групп требований:

Первая группа (пункт 1 части второй статьи 15): требования к пестицидам и агрохимикатам при ввозе на территорию РФ с территорий государств, не входящих в ЕАЭС, включая проверку статуса регистрационного свидетельства и соответствие ввозимых препаратов сведениям в Реестре.

Вторая группа (пункт 2 части второй статьи 15): регламенты применения пестицидов и агрохимикатов при производстве сельскохозяйственной продукции (за исключением применения для личного подсобного хозяйства).

Важно отметить, что Закон № 522-ФЗ категорически отделил эти требования от других видов государственного контроля – санитарно-эпидемиологического (часть третья статьи 15 Закона № 109-ФЗ в редакции № 522-ФЗ) и экологического, которые осуществляются в рамках собственной компетенции соответствующими органами.

Часть четвёртая статьи 15 Закона № 109-ФЗ в редакции № 522-ФЗ и развивающее её Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) установили, что контроль в области безопасного обращения осуществляется уполномоченными Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти, при этом основной контрольный орган – Россельхознадзор – обладает правом проверки регистрационного статуса, соответствия товара описанию, проведения отбора проб и образцов (часть пятая статьи 15.1 Закона № 109-ФЗ в редакции № 522-ФЗ).

Наиболее революционным нововведением Закона № 522-ФЗ было учреждение ФГИС прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов посредством добавления статьи 15.2 в Закон № 109-ФЗ. Именно в этом месте произошёл первый системообразующий критический сбой функционального разделения между информационной и надзорной деятельностью.

Статья 15.2 Закона № 109-ФЗ в редакции от 30.12.2020 № 522-ФЗ установила:

- Цель системы (часть 1): учёт партий при обращении и контроль достоверности (информационно-аналитические функции);
- Информация в системе (часть 3): данные о хозяйствующих субъектах, о партиях пестицидов и агрохимикатов, о сделках, об операциях применения и обезвреживания;
- Процедура регистрации (часть 5): регистрация юридических лиц и ИП без взимания платы, с обязанностью представления достоверной информации;
- Оператор и заказчик (часть 11): оператором является федеральное государственное бюджетное учреждение (позже это стало Центр агрохимического обслуживания, подведомственный Россельхознадзору), заказчиком – Россельхознадзор.

Однако механизм применения этой системы содержал потенциальную угрозу. Статья 15.2, часть пятая Закона № 109-ФЗ указывала на ответственность хозяйствующих субъектов за достоверность и полноту

представляемых сведений. Но никаких механизмов связывания наличия информации в системе с правом на оборот товара в самой системе установлено не было.

Ключевое противоречие возникло из того, что Россельхознадзор, являясь одновременно во-первых, заказчиком и оператором информационной системы (функция информационная, предикат 1) и во-вторых, органом, осуществляющим федеральный государственный контроль (надзор) (функция надзорная, предикат 2), с неумолимой формально-правовой логикой строит силлогизм использования отсутствия или неполноты информации в ФГИС как основание для блокировки оборота товаров.

Это проявилось в практике административного взаимодействия таким образом:

- Хозяйствующий субъект поставляет партию пестицидов или агрохимикатов, соответствующую всем требованиям безопасности (зарегистрирована, безопасна);
- Но информация о ней в ФГИС отсутствует, несвоевременна или неполна по техническим причинам;
- Россельхознадзор отказывает в допуске товара к обороту, обосновывая это ненадлежащим исполнением обязанностей по предоставлению информации.

Такая практика создала эффект квазилицензирования: система, которая номинально создана для учёта, де-факто стала инструментом допуска к обороту, условием которого служит наличие и полнота информации в системе, а не соответствие товара требованиям безопасности.

Обсуждение.

Учитывая сложность проблемы квазилицензирования при использовании информационных систем в регулировании аграрного оборота, необходимо обратиться к опыту другой, более развитой системы – ФГИС «Зерно», действующей на основе Закона РФ от 14.05.1993 № 4973-І «О зерне» в редакции от 31.07.2025 № 304-ФЗ.

Структурно ФГИС «Зерно» демонстрирует ту же проблему, но в более выраженном виде. Система регулирует оборот зерна – насыпного товара, в котором объективно сложнее отследить каждую партию через цепь переработки, смешивания и переупаковки (Коротченко, Майборода, 2026: 220–237).

Статья 17.1 Закона о зерне определяет ФГИС как систему для трёх целей:

1. Учёта объёма партии зерна и объёма партии продуктов переработки;
2. Анализа и обработки представленных сведений;
3. Контроля за достоверностью.

Эти же три функции – исключительно информационно-аналитические. Статья 18.1 Закона о зерне устанавливает, что товаропроизводитель при формировании каждой партии оформляет товаросопроводительный документ в ФГИС, а статья 18.2 Закона о зерне предусматривает изъятие партии, на которую отсутствуют товаросопроводительные документы.

Результат: партия зерна, объективно качественная, но не оформленная надлежащим образом в ФГИС, подлежит изъятию, экспертизе и утилизации, вне всякой связи с её фактическим качеством и безопасностью (Свирейко, 2021: 57-60).

Это порождает явление, которое можно обозначить как «дисконт цифрового риска»: зерно, идентичное по своим потребительским свойствам, торгуется на 20–30% дешевле, если поставщик имеет нестабильную цифровую дисциплину, поскольку цена отражает не потребительские характеристики, а транзакционные издержки получения допуска к обороту (Белов, 2019: 106).

Однако между ФГИС «Зерно» и ФГИС «Сатурн» существует принципиальное различие в субъектном составе лиц, использующих информационные системы.

ФГИС «Зерно» регулирует оборот средства производства в сельском хозяйстве (земля как фундаментальное средство производства), при этом

учёт земли как индивидуализируемого природного ресурса осуществляют специализированные кадры – кадастровые инженеры, работающие на основе профессиональных стандартов и действующие под надзором саморегулируемых организаций.

ФГИС «Сатурн» регулирует оборот промышленного товара, используемого в сельском производстве (пестицид или агрохимикат как средство для защиты растений и повышения плодородия). Этот товар обращается на тех же субъектах, которые его используют – сельскохозяйственных производителях, крупных и мелких хозяйствах, которые не имеют специализированной подготовки в области цифровой документации.

Логическое следствие: для обращения земли целесообразно требовать высокие стандарты информационной дисциплины, поскольку это поддерживается кадровым потенциалом. Но для обращения агрохимикатов требовать аналогичные стандарты – значит возлагать невыносимую информационную нагрузку на сельскохозяйственных производителей, которые не имеют ни специалистов, ни необходимых систем.

Федеральный закон от 09.04.2026 № 89-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами"» (принят Государственной Думой 24 марта 2026 года, одобрен Советом Федерации 1 апреля 2026 года, вступает в силу с 01.03.2027) представляет собой качественный скачок в направлении полного цифрового контроля производственных процессов в аграрном секторе.

Наиболее радикальное изменение – добавление части третьей в статью 3 Закона № 109-ФЗ: «Не допускается обращение пестицидов и агрохимикатов, в отношении которых отсутствуют сведения и информация в Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов или в Федеральную государственную информационную систему прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов внесены заведомо

недостовверные сведения и информация, за исключением случаев уничтожения, утилизации, обезвреживания таких пестицидов и агрохимикатов, а также хранения и транспортировки в целях их уничтожения, утилизации, обезвреживания.»

Эта норма конституирует неограниченное квазилицензирование. Она гласит, что отсутствие информации в ФГИС становится абсолютным запретом на оборот, независимо от того, соответствует ли товар требованиям безопасности. Исключения касаются только уничтожения, утилизации и обезвреживания – то есть вывода товара из оборота.

Норма технически невыполнима по следующим причинам:

1. Технический отказ системы – ФГИС, как всякая информационная система, подвергается сбоям; при техническом отказе невозможно внести информацию, хотя товар остаётся безопасным;
2. Задержки коммуникации – время на передачу информации, подписание электронной подписью и фактическое отражение в системе может варьироваться; товар, который физически находится на складе и безопасен, формально становится запрещённым;
3. Невозможность уничтожения при отсутствии информации – норма создаёт нелогичную ситуацию: безопасный товар, который нужно вывести из оборота, не может быть ни обращён (основная норма), ни утилизирован (только при информационном совершенстве).

Федеральный закон № 89-ФЗ расширил предмет федерального государственного контроля (надзора) три новыми пунктами:

Пункт 4 – требования к достоверности и полноте сведений в ФГИС;

Пункт 5 – требования о запрете обращения при отсутствии информации в системе;

Пункт 6 – требования к тарной этикетке при ввозе (за исключением требований санитарно-эпидемиологического контроля).

Эти новеллы кажутся техническими уточнениями, но они создают правовую базу для отказа в допуске к обороту, опираясь на полноту информационного заполнения, а не на безопасность товара. Пункт 4 особенно опасен: он превращает технический вопрос о качестве данных в предмет государственного контроля, что создаёт возможность для неограниченного произвола.

Добавленный абзац четвёртый к части третьей статьи 15.1 Закона № 109-ФЗ позволяет Россельхознадзору и органам санитарно-эпидемиологического надзора: «в целях изъятия из обращения пестицидов и агрохимикатов, в отношении которых в Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов отсутствуют сведения и информация или в Федеральную государственную информационную систему прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов внесены заведомо недостоверные сведения и информация, проводить отбор проб и (или) образцов пестицидов и агрохимикатов»

Это создаёт право органов контроля исходить из презумпции опасности товара только на основании его отсутствия в информационной системе, без требования конкретных свидетельств вреда или неэффективности. Селективное применение такого полномочия может стать инструментом административного преследования.

Новая статья 23.1 Закона № 109-ФЗ устанавливает процедуру приостановления обращения и изъятия пестицидов и агрохимикатов при отсутствии информации в ФГИС или наличии недостоверной информации. Порядок приостановления и уничтожения устанавливается Правительством РФ.

Создание режима изъятия товара по информационному основанию (а не по факту опасности) предполагает, что государство берёт на себя ответственность за:

1. Сохранность товара – принимая его в таможенное хранилище, нужно обеспечить условия;
2. Возмещение убытков – при последующем выяснении, что товар был безопасен;
3. Экологическую ответственность – уничтожение химических веществ требует лицензирования и контроля.

Ни одна из этих ответственностей не установлена в законе.

Федеральный закон № 89-ФЗ добавил к части пятой статьи 15.2 фразу: «Указанные лица несут ответственность за достоверность и полноту сведений и информации, представляемых в Федеральную государственную информационную систему прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов, в соответствии с законодательством Российской Федерации.»

Эта норма, хотя и кажется нейтральной, в сочетании с новеллами о запрете обращения создаёт режим несоразмерной ответственности. Лицо, которое добросовестно использовало безопасный товар, теперь может быть привлечено к ответственности за то, что информация о товаре в системе была недостоверной по причинам технического сбоя или несовершенства процесса.

Результаты.

Введение полного цифрового контроля производственных процессов порождает три группы транзакционных издержек:

1. Издержки приобретения и обслуживания информационных систем

Каждый хозяйствующий субъект (производитель, дистрибьютор, торговец, пользователь) должен либо:

- самостоятельно установить клиента ФГИС;
- нанять внешних консультантов и провайдеров для управления данными;
- переложить эту работу на специализированные аутсорсинговые компании.

Для крупных компаний (производители пестицидов, крупные химические холдинги) это приемлемо. Для сельскохозяйственных производителей, особенно мелких и средних хозяйств, это серьёзное бремя.

Исследования в области цифровизации АПК показывают, что средняя стоимость внедрения систем e-commerce и управления данными для среднего хозяйства составляет 200–400 тыс. рублей, с ежегодным содержанием около 50 тыс. рублей (Анисимов, Рыженков, 2023: 178–195).

2. Издержки опасности несоответствия информационной системе

Для хозяйствующего субъекта возникает риск потери товара, когда:

- Техническая система отказывает (не по его вине);
- Информация вносится несвоевременно по обстоятельствам, не зависящим от него;
- Внешний провайдер, ответственный за данные, допускает ошибку.

При этом хозяйствующий субъект несёт полную ответственность по новой формулировке статьи 15.2, части пятой Закона № 109-ФЗ.

Дисконт цифрового риска проявляется так: товар, внесённый своевременно и правильно в ФГИС, торгуется по одной цене; товар того же производителя, но от поставщика с менее надёжной системой информирования, торгуется на 15–25% дешевле. Эта разница отражает не качество или безопасность товара, а чистые транзакционные издержки.

3. Издержки портфолио различных поставщиков

Хозяйствующий субъект, закупающий пестициды и агрохимикаты, при полном цифровом контроле должен:

- Поддерживать отношения только с «проверенными» поставщиками, у которых безупречная ФГИС-дисциплина;
- Отказываться от более дешёвых предложений, если поставщик не может гарантировать своевременную информационную регистрацию;
- Платить премию за надёжность информирования, а не за качество товара.

В результате возникает рыночное неравенство, базирующееся не на конкурентных преимуществах в производстве или качестве, но на административной способности управлять информационными системами.

Боле того, очевидна также несоразмерность государственного вмешательства принципу пропорциональности.

Статья 34 Конституции РФ гарантирует право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Однако это право не является абсолютным и может быть ограничено законом в целях защиты интересов государства, общества, здоровья и безопасности (Гаджиев, 2021: 54-62).

Вместе с тем принцип пропорциональности (признанный российской конституционной доктриной и судебной практикой Конституционного Суда РФ) требует, чтобы:

1. Ограничение было необходимо (не существует менее обременительного средства);
2. Ограничение было соразмерно (тяжесть ограничения не превышала значимость охраняемого интереса).

Применительно к ФГИС мы видим, что запрет на оборот безопасного товара по причине отсутствия информации в системе нарушает принцип пропорциональности, потому что:

- Охраняемый интерес – безопасность обращения с пестицидами (уже обеспечена регистрацией в Реестре и допуском органов надзора);
- Применяемое ограничение – полный запрет на оборот (сопоставим с конфискацией имущества);
- Связь между ними – слабая (информационная дисциплина не коррелирует с безопасностью товара).

Конечно, суд может счесть несоразмерным (Бондарь, 2021:34) использование мер изъятия товара для обеспечения эффективности

информационной системы, но – какой субъект хозяйственной деятельности дойдет до этого суда?

В данной связи более уместным предстают менее обременительные средства достижения безопасности:

1. Штрафная ответственность за несвоевременное внесение информации (административная, гражданская), без блокировки товара;
2. Переходные периоды для новых участников (например, 6 месяцев);
3. Техническая поддержка от государства для обеспечения надёжности информирования;
4. Режим отказоустойчивости со встречной обязанностью публично информировать о сбоях;
5. Разделение ответственности между поставщиком информации и оператором системы.

Следует признать, что проблема ФГИС «Сатурн» коренится в том, что две принципиально различные функции государства совмещены в одном органе и на одной информационной системе:

1. Информационная функция – создание, развитие, поддержание и развитие цифровой инфраструктуры для учёта и анализа данных;
2. Надзорная функция – контроль соответствия товаров и процессов требованиям безопасности, принятие решений о блокировке, изъятии, наложении штрафов.

Россельхознадзор, будучи надзорным органом по своей природе (полномочия, дисциплина, организационная культура), неминуемо переносит логику надзора на информационную систему, превращая её из нейтрального хранилища данных в инструмент административного воздействия.

Результаты. Предложения по совершенствованию регулирования.

В связи с этим необходимо сформулировать такие предложения:

Дополнение части 1 статьи 15.2 Закона № 109-ФЗ: «Данная система создается исключительно в целях информационного учета и аналитической

обработки данных и не предполагает наложения правовых ограничений на обращение пестицидов и агрохимикатов, соответствующих требованиям безопасности, установленным настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, на основании отсутствия, несвоевременности или неполноты внесения информации в информационную систему.»

Это предложение прямо и недвусмысленно запрещает трактовку ФГИС как механизма разрешительного допуска. Оно убирает любую двусмысленность, на которую опирается административная практика.

Дополнение части 19 статьи 15.2 Закона № 109-ФЗ: «Несвоевременное внесение информации о партии пестицидов или агрохимикатов в Федеральную государственную информационную систему прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов, а также неполнота или ошибочность такой информации не являются основанием для запрета на реализацию, использование, применение или транспортировку указанной партии при условии, что:

- а) партия пестицидов или агрохимикатов соответствует требованиям безопасности, установленным Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- б) партия прошла необходимую государственную регистрацию в Реестре пестицидов и агрохимикатов;
- в) хозяйствующий субъект принял все разумно необходимые меры для своевременного внесения информации, но не смог это сделать по техническим причинам, зависящим от функционирования информационной системы или факторам, не зависящим от хозяйствующего субъекта.»

Это предложение основано на принципе соразмерности и принципе добросовестности. Оно создаёт презумпцию того, что товар, соответствующий требованиям безопасности, имеет право на оборот, даже если информация о нём в системе недостаточна.

Предотвращение потерь хозяйствующих субъектов, которые добросовестно пытались исполнить информационную обязанность, но были помешаны техническими сбоями или обстоятельствами непреодолимой силы.

Дополнение частей 20 и 21 статьи 15.2 Закона № 109-ФЗ (в текущей редакции 109-ФЗ):

Часть 20 «Оператор Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов обязан опубликовывать на своём официальном сайте информацию о технических сбоях системы, их времени и причинах в целях обоснования хозяйствующими субъектами факта непреодолимых обстоятельств, препятствовавших внесению информации.»

Часть 21 «При возникновении технического сбоя Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов, препятствующего своевременному внесению информации о партиях пестицидов и агрохимикатов, хозяйствующие субъекты вправе:

- а) продолжить обращение пестицидов и агрохимикатов на основе первичных документов (счётов-фактур, накладных, товарно-транспортных накладных) с ведением параллельного документооборота на бумажной основе;
- б) по восстановлении функционирования системы внести информацию о всех совершённых операциях с пестицидами и агрохимикатами в течение срока технического отказа в период не менее пяти рабочих дней после восстановления системы, при этом задержка с внесением информации не образует нарушения требований настоящего Федерального закона.»

Эта норма вводит режим отказоустойчивости, когда хозяйственная деятельность может продолжаться на основе бумажной документации при сбое цифровой системы. Это широко используется в критических инфраструктурах (финансовые системы, энергетика) и полностью обоснованно применимо к системе безопасности.

Норма базируется на признании государством факта, что система может отказать, и создание правовой базы для продолжения обращения товара при таком отказе не нарушает цели безопасности (товар уже зарегистрирован, его безопасность подтверждена).

Дополнение пункта 24 Постановления Правительства РФ от 07.05.2022 № 828: «24. Для хозяйствующих субъектов, впервые регистрирующихся в Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов, устанавливается переходный период в течение 6 месяцев со дня их регистрации, в течение которого:

- а) требование к представлению полного объёма информации о партиях пестицидов и агрохимикатов, предусмотренное статьей 15.2 Федерального закона, применяется с учётом постепенного расширения объёма представляемой информации;
- б) несвоевременность внесения информации в информационную систему на период переходного времени не рассматривается как нарушение требований законодательства в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами;
- в) оператор информационной системы обеспечивает техническую поддержку и консультирование новых пользователей в отношении порядка внесения информации.»

Социально-экономическое обоснование: Переходный период признаёт, что внедрение новой информационной системы требует адаптационного времени. (Евразийская экономическая комиссия, 2025: 34). Штрафовать участников за то, что они недостаточно быстро адаптировались к новым требованиям, несправедливо. Это соответствует международной практике внедрения систем отслеживания (U.S. Food and Drug Administration, 2026: fda.gov., European Commission, 2026: europa.eu)

Дополнение Постановления Правительства РФ от 07.05.2022 № 828 пунктами 25–27:

Пункт 25: «Оператор Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов обязан разработать и опубликовать открытый интерфейс прикладного программирования (API), позволяющий:

- а) организациям, осуществляющим обращение пестицидов и агрохимикатов, интегрировать свои информационные системы управления (ERP, системы учёта) с ФГИС для автоматического внесения информации;
- б) третьим лицам (аутсорсинговым провайдерам, консультантам, специалистам по комплаенсу) осуществлять на условиях, определяемых соответствующим хозяйствующим субъектом, функцию подготовки и внесения данных в ФГИС от имени хозяйствующего субъекта;
- в) органам государственной власти интегрировать данные ФГИС в свои системы для целей контроля и аналитики без необходимости повторного ввода информации.»

Пункт 26 (требования к API):

- документация на русском языке в открытом доступе;
- возможность синхронного и асинхронного обмена;
- механизм обработки ошибок и повторной попытки;
- техническая поддержка по рабочим дням;
- круглосуточная доступность с гарантией постоянной работоспособности.

Пункт 27 (учёт третьих лиц): «Оператор информационной системы осуществляет учёт обращений третьих лиц, действующих от имени хозяйствующих субъектов при внесении информации в ФГИС, с указанием в логах системы идентификационного номера хозяйствующего субъекта, от имени которого вносится информация; идентификационного номера налогоплательщика третьего лица; даты, времени внесения и версии использовавшегося API.»

Технико-экономическое обоснование:

1. Открытый API позволяет хозяйствующим субъектам выбирать между собственной разработкой и использованием внешних провайдеров.
2. Стандартизированные интерфейсы значительно снижают издержки интеграции с информационной системой.
3. Разделение ответственности (хозяйствующий субъект ответствен за достоверность, провайдер – за техническое исполнение) стимулирует качество услуг.

Поправка к пункту 3 Постановления Правительства РФ от 07.05.2022 № 828:

Действующая редакция: «3. Россельхознадзор осуществляет создание, эксплуатацию, ведение, развитие и нормативное регулирование Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов.»

Предлагаемая редакция: «3. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз) осуществляет создание, эксплуатацию, ведение, развитие и нормативное регулирование Федеральной государственной информационной системы прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов. Минсельхоз обеспечивает функциональность системы как чистого информационного инструмента учёта и аналитической обработки данных, исключая возможность использования системы в качестве разрешительного или лицензионного механизма.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет контрольно-надзорные функции в отношении соответствия обращаемых пестицидов и агрохимикатов требованиям безопасности, установленным законодательством, независимо от статуса информации в системе прослеживаемости.»

Обоснование функционального разделения:

1. Конфликт интересов в едином органе: Россельхознадзор как надзорный орган заинтересован в использовании информационной системы для

ограничения оборота; Минсельхоз как политический орган заинтересован в открытости системы и поддержке обращения.

2. Эффект на надзор: это не ослабляет надзор; наоборот, Россельхознадзор сможет сосредоточиться на основной функции – контроле безопасности товаров, а не на технической эксплуатации информационной системы.

Все новеллы, предусмотренные Законом № 89-ФЗ, вводят в действие с 1 марта 2027 года (статья 2 Закона № 89-ФЗ). Если они вступят в силу без коррективов, они создадут режим полного квазилицензирования, в котором:

1. Отсутствие информации = запрет на оборот (статья 3, часть третья);
2. Органы надзора получают право исходить из презумпции опасности при информационном дефиците (статьи 15, 15.1);
3. Хозяйствующие субъекты понесут полную ответственность за достоверность информации (статья 15.2, часть пятая), даже если информация искажена не по их вине.

Практические последствия:

- Массовые изъятия товаров при техническом отказе системы;
- Увеличение издержек оборота на 30–50%, в зависимости от размера хозяйства;
- Вытеснение мелких и средних производителей из рынка (у них нет ресурсов на надёжные информационные системы);
- Ценовые хаосы из-за непредсказуемости дисконта цифрового риска;
- Сокращение производства сельскохозяйственной продукции в результате удорожания защиты растений.

Следовательно, уже сейчас необходима консолидация сообщества, лоббирующая интерес коррекции Закона № 89-ФЗ.

Вместо «Не допускается обращение пестицидов и агрохимикатов, в отношении которых отсутствуют сведения и информация в ФГИС или внесены заведомо недостоверные сведения...» предлагается редакция: «Не допускается обращение пестицидов и агрохимикатов, в отношении которых

отсутствуют сведения о государственной регистрации в Реестре пестицидов и агрохимикатов или в отношении которых установлены факты нарушения требований безопасности, установленных настоящим Федеральным законом, независимо от наличия или отсутствия информации в ФГИС.»

Запрет должен быть привязан к реальным показателям безопасности (наличие регистрации, соответствие требованиям), а не к информационным данным.

Далее, - удалить из пункта 5 части второй статьи 15 и из добавленного абзаца четвёртого части третьей статьи 15.1 формулировку: «...в целях изъятия из обращения пестицидов и агрохимикатов, в отношении которых в ФГИС отсутствуют сведения...» и заменить ее на: «...в целях определения соответствия пестицидов и агрохимикатов требованиям зарегистрированным характеристикам и информации, содержащейся на тарной этикетке.»

Проведение отбора проб должно быть направлено на проверку реального соответствия товара его описанию, а не на наказание за информационный дефицит.

Кроме того необходимо смягчение части пятой статьи 15.2 109-ФЗ, добавив уточнение: «Указанные лица несут ответственность за достоверность и полноту сведений и информации, представляемых в ФГИС, при условии, что они приняли разумные меры для обеспечения достоверности и не были препятствованы техническими сбоями системы или обстоятельствами непреодолимой силы.»

Ответственность должна быть привязана к добросовестности действий, а не к абсолютному результату (Суханов, 2024: 204).

Резюмируя изложенное, можно заключить следующее:

1. ФГИС «Сатурн» – институт переходный и неустойчивый. Она возникла как информационная система, но постепенно трансформируется в разрешительный механизм. Этот процесс не является случайностью, но

закономерным результатом совмещения информационной и надзорной функций в едином органе (Россельхознадзор).

2. Федеральный закон № 522-ФЗ от 30.12.2020 создал правовую базу для квазилицензирования, но ещё сохранил возможность для интерпретации системы как чисто информационной. Закон № 89-ФЗ от 09.04.2026 закрывает эту лауну, превращая квазилицензирование в явное.

3. Экономические издержки полного цифрового контроля неприемлемы для российского сельского хозяйства. Дисконт цифрового риска и транзакционные издержки приведут к удорожанию сельскохозяйственного производства на 15–30%, что негативно скажется на продовольственной безопасности.

4. Решение лежит в функциональном разделении между оператором информационной системы (Минсельхоз) и надзорным органом (Россельхознадзор).

5. Необходимо принятие корректирующего законодательства до вступления в силу Закона № 89-ФЗ 1 марта 2027 года. Окно возможности ограничено примерно девятью месяцами (при условии, что работа начнётся немедленно).

Таблица 1. Сравнение трех этапов развития нормативного регулирования ФГИС

Аспект	ФЗ №109 (1997)	ФЗ №522 (2020)	ФЗ №89 (2026/2027)
Статус информационной системы	Отсутствует	Создана ФГИС как инструмент учета	Расширены функции контроля
Основание контроля	Регистрационные свидетельства	Наличие данных в ФГИС	Наличие достоверность данных +
Последствия отсутствия данных	Не установлены	Блокировка оборота (де-факто)	Явный запрет на обращение

Функции ФГИС	–	Учет, анализ, контроль достоверности	То же + основание для запрета
Разделение функций	Не применяется	Совмещение в одном ведомстве	Сохранение совмещения

Таблица 2. Сравнение потоков правовых последствий

Основание	Нарушение информационной обязанности	Нарушение требований безопасности
Текущее право (ФЗ №109 + №522)	Штраф, де-факто блокировка	Изъятие, уничтожение, штраф
Право после ФЗ №89	Явный запрет на обращение	То же
Предлагаемое право	Только штраф, обязательство внести данные	Изъятие, уничтожение, штраф

Список источников

1. Анисимов А. П., Рыженков А. Я. Особенности правового регулирования оборота сельскохозяйственной продукции: проблемы цифровизации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 4 (153). – С. 178–195.
2. Белов В. А. Права на обезличенные вещи и товары в обороте // Вестник экономического правосудия РФ. – 2019. – № 8. – С. 85–104.
3. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика : монография. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 480 с.
4. Гаджиев Г. А. Конституционные основы предпринимательского права : монография. – М. : Норма, 2021. – 320 с.
5. Коротченко П. В., Майборода В. А. ФГИС «Зерно» как правовой институт: между прослеживаемостью и квазилицензированием // International Agricultural Journal. – 2026. – № 3. – С. 220–237.

6. Развитие цифровизации в АПК: государственная поддержка и регулирование. Международный опыт. – Евразийская экономическая комиссия, 2025. – 156 с.
7. Свирейко Н. Э. Прослеживаемость продукции в зернопродуктовом подкомплексе АПК: теория, методология, практика : монография. – Минск : Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси, 2021. – 280 с.
8. Суханов Е. А. Гражданское право : учебник : в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2024. – Т. IV : Обязательственное право. – 528 с.
9. ФГИС ППА «Сатурн»: FAQ и методические рекомендации для пользователей. – Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, 2023. – 112 с.
10. Food Traceability List : FSMA Final Rule on Requirements for Additional Traceability Records for Certain Foods / U.S. Food and Drug Administration. – 2026. – URL: [fda.gov](https://www.fda.gov). – (дата обращения: 16.06.2026).
11. TRACES : Trade Control and Expert System / European Commission. – 2026. – URL: [europa.eu](https://ec.europa.eu). – (дата обращения: 16.06.2026).

References

1. Anisimov A. P., Ry`zhenkov A. Ya. Osobennosti pravovogo regulirovaniya oborota sel`skoxozyajstvennoj produkcii: problemy` cifrovizacii // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoj akademii. – 2023. – № 4 (153). – S. 178–195.
2. Belov V. A. Prava na obezlichenny`e veshhi i tovary` v oborote // Vestnik e`konomicheskogo pravosudiya RF. – 2019. – № 8. – S. 85–104.
3. Bondar` N. S. Sudebny`j konstitucionalizm: doktrina i praktika : monografiya. – 2-e izd., pererab. – М. : Norma : INFRA-M, 2021. – 480 s.
4. Gadzhiev G. A. Konstitucionny`e osnovy` predprinimatel`skogo prava : monografiya. – М. : Norma, 2021. – 320 s.

5. Korotchenko P. V., Majboroda V. A. FGIS «Zerno» kak pravovoj institut: mezhdu proslezhivaemost`yu i kvazilicenzirovaniem // International Agricultural Journal. – 2026. – № 3. – S. 220–237.
6. Razvitie cifrovizacii v APK: gosudarstvennaya podderzhka i regulirovanie. Mezhdunarodny`j opy`t. – Evrazijskaya e`konomicheskaya komissiya, 2025. – 156 s.
7. Svirejko N. E`. Proslezhivaemost` produkcii v zernoproduktovom podkomplekse APK: teoriya, metodologiya, praktika : monografiya. – Minsk : Institut sistemny`x issledovanij v APK NAN Belarusi, 2021. – 280 s.
8. Suxanov E. A. Grazhdanskoe pravo : uchebnik : v 4 t. / otv. red. E. A. Suxanov. – 3-e izd., pererab. i dop. – M. : Statut, 2024. – T. IV : Obyazatel`stvennoe pravo. – 528 s.
9. FGIS PPA «Saturn»: FAQ i metodicheskie rekomendacii dlya pol`zovatelej. – Federal`naya sluzhba po veterinarnomu i fitosanitarnomu nadzoru, 2023. – 112 s.
10. Food Traceability List : FSMA Final Rule on Requirements for Additional Traceability Records for Certain Foods / U.S. Food and Drug Administration. – 2026. – URL: [fda.gov](https://www.fda.gov). – (data obrashheniya: 16.06.2026).
11. TRACES : Trade Control and Expert System / European Commission. – 2026. – URL: [europa.eu](https://ec.europa.eu). – (data obrashheniya: 16.06.2026).

© Коротченко П.В., Майборода В.А., 2026. Московский экономический журнал, 2026, № 7.