

Министерство юстиции Российской Федерации  
[expert@minjust.ru](mailto:expert@minjust.ru)

Министерство природных ресурсов  
и экологии Российской Федерации  
[ekspertizanpa@mnr.gov.ru](mailto:ekspertizanpa@mnr.gov.ru)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы  
Общероссийской ассоциацией общественных объединений охотников и  
рыболовов «Ассоциация Росохотрыболовсоюз»

(указывается наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество (при наличии) физического лица)

аккредитованного(ой) распоряжением Министерства юстиции  
Российской Федерации от 31 июля 2019 г. № 973-р в качестве  
независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой  
антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов  
и проектов нормативных правовых актов

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», проведена антикоррупционная экспертиза

Проекта приказа Минприроды России

**Об утверждении Методических указаний**

**по учету численности отдельных видов объектов животного мира,**

**отнесенных к охотничьим ресурсам, методом зимнего**

**маршрутного учета**

**на территории субъектов Российской Федерации, за исключением**

**объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых**

**природных территориях федерального значения**

Размещен на портале <http://regulation.gov.ru/projects#npa=106083> для  
проведения независимой антикоррупционной экспертизы,  
**ID проекта 02/08/07-20/00106083**

(указываются реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта)

(далее — Проект )  
(сокращение)**Вариант 1:**В представленном \_\_\_\_\_ -  
(сокращение)

коррупциогенные факторы не выявлены.

**Вариант 2:**В представленном \_\_\_\_\_ Проекте  
(сокращение)

выявлены коррупциогенные факторы.

Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219, Минприроды России предоставлены следующие полномочия в сфере государственного учета объектов животного мира:

- на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности: порядок ведения государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира, порядок ведения государственного мониторинга объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов и среды их обитания, и применения его данных (подпункт 5.2.82 пункта 5.2 Положения);

- ведет государственный учет численности объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также государственный мониторинг и государственный кадастр объектов животного мира, находящихся на этих территориях (пункт 5.12 Положения);

- самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам осуществления **переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий** Российской Федерации в области водных отношений, лесных отношений, государственной экологической экспертизы, охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, в том числе административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций **в сфере переданных полномочий**, а также обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы **об осуществлении таких полномочий** органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 5.2.133 Положения);

В Проекте имеется ссылка на то, что он издан в соответствии со статьями 6 и 14 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (далее – Закон о животном мире) и нет ссылки на Федеральный закон от 24 июля 2009

года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон об охоте).

Закон о животном мире является базовым для Закона об охоте. Отношения в области охоты определяются отраслевым (специальным) законом (ст. 41 Закона о животном мире).

В соответствии с общими принципами права в случае коллизии норм, регулирующих одни и те же общественные отношения, применению подлежат нормы закона, принятого по времени позднее, при условии, что в нем не установлено иное, при этом приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы – позиция Конституционного суда Российской Федерации, изложенная в определении от 5 октября 2000 года № 199-О.

Такие понятия как - учет охотничьих ресурсов и государственный учет охотничьих ресурсов в Законе об охоте отсутствуют. Осуществление государственного учета охотничьих ресурсов **не является** полномочием органов государственной власти Российской Федерации, а также **переданным полномочием или коренным полномочием** субъектов РФ в области охоты (статьи 32 и 33 Закона об охоте).

Однако, уполномоченный федеральный орган, не проведя глубокого анализа норм законов, подготовил Проект, который фактически заполняет законодательный пробел при помощи подзаконного акта в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, что является коррупционным признаком.

Между тем, согласно статьи 6 Закона о животном мире, средства на осуществление переданных в соответствии с частью первой указанной статьи полномочий, в том числе полномочия по ведению государственного учета численности объектов животного мира, предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Согласно постановлению Правительства РФ от 13.03.2008 № 171 «Об утверждении Методики определения общего объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и их распределения между субъектами Российской Федерации» (далее – постановление № 171), общий объем субвенций является суммой, включающей объем субвенций на осуществление полномочий в области охраны и использования охотничьих ресурсов и объем субвенций на осуществление полномочий в области охраны и использования объектов животного мира (за исключением охотничьих ресурсов). Каждая субвенция рассчитывается, исходя из объема переданных полномочий.

Полномочия в области охраны и использования охотничьих ресурсов передаются в соответствии со статьей 33 Закона об охоте, в котором отсутствует понятие «государственный учет охотничьих ресурсов».

При расчете объема субвенций на осуществление полномочий в области охраны и использования охотничьих ресурсов используется коэффициент  $N$  -

расходы на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области охраны и использования охотничьих ресурсов в расчете на единицу площади среды обитания охотничьих ресурсов на территории Российской Федерации (за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения).

Согласно постановлению № 171, объем субвенций на осуществление полномочий в области охраны и использования объектов животного мира (за исключением охотничьих ресурсов) определяется по формуле, включающей показатель S - расходы федерального бюджета на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области охраны и использования объектов животного мира (за исключением охотничьих ресурсов, а также объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения).

Таким образом, субвенции, которые рассчитываются в соответствии с объемом полномочий, передаваемых статьей 6 Закона о животном мире, **исключают охотничьи ресурсы.**

Таким образом, **субвенций на ведение государственного учета в отношении объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, не предусмотрено**, поскольку такой вид учета не прописан федеральным законом. **Понятия «государственный учет охотничьих ресурсов» Закон о животном мире, Закон об охоте не содержат.**

Законом об охоте уполномоченный федеральный орган **не наделен полномочием по утверждению методических указаний по учету охотничьих ресурсов.** Закон о животном мире также **не предусматривает наличия методических указаний по учету численности объектов животного мира.**

Таким образом, подготовив Проект, **Минприроды Росси превысило свои полномочия.**

Статьей 14 Закона о животном мире предусмотрена обязанность пользователей животным миром ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. Данная норма согласуется со статьей 40 Закона о животном мире, которой предусмотрена обязанность пользователей животным миром осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания. Порядок финансирования учета используемых объектов животного мира Законом о животном мире не предусмотрен, при этом очевидно, что такой учет осуществляется за счет средств пользователей.

Таким образом, государственный учет объектов животного мира и учет используемых пользователями объектов животного мира – **это разные виды учетов**, а порядок, предусмотренный статьей 14, относится к государственному учету. **Нужно учесть, что пользователи животным миром не получают федеральных субвенций.**

Положениями Проекта охотпользователи включаются в круг субъектов, уполномоченных проводить государственный учет, так как учет, осуществляемый

пользователями, фактически включается в рамки государственного учета.

В тексте Проекта имеются нормативные предписания, обязательные для исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Например, п. 7 приложения к Проекту предусмотрено, что Охотпользователи или их уполномоченные представители:

до начала периода проведения ЗМУ осуществляют совместно с должностным лицом, ответственным за ЗМУ планирование учетных маршрутов, после завершения которого предоставляют до 1 января должностному лицу, ответственному за ЗМУ схемы исследуемых территорий (закрепленные охотничьи угодья, участки закрепленных охотничьих угодий) с нанесенными на них схемами учетных маршрутов, электронные файлы схем учетных маршрутов и списки учетных маршрутов, подготовленные в соответствии с пунктами 12, 13 настоящих Методических указаний;

проводят ЗМУ в соответствии с пунктами 14-18 Проекта;

совместно с ответственным исполнителем участвуют в натуральных осмотрах маршрутов в соответствии с подпунктами 19.3-19.5 пункта 19 Проекта;

оформляют материалы ЗМУ в соответствии с пунктом 20 Проекта;

в срок до 15 марта:

рассчитывают численность учитываемого вида зверей и учитываемого вида птиц и заполняют ведомости расчета численности зверей в закрепленном охотничьем угодье, участке закрепленного охотничьего угодья и ведомости расчета численности птиц в закрепленном охотничьем угодье, участке закрепленного охотничьего угодья в соответствии с пунктами 25, 26, 28 настоящих Методических указаний;

обеспечивают передачу ответственному исполнителю материалов ЗМУ и ведомостей расчета численности зверей в закрепленных охотничьих угодьях, участках закрепленных охотничьих угодий и ведомостей расчета численности птиц в закрепленных охотничьих угодьях, участках закрепленных охотничьих угодий.

По нашему мнению, **указанные нормативные предписания выходят за рамки полномочий Минприроды России и налагают на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей дополнительные обязанности, являющиеся объектами проверки при осуществлении государственного контроля (надзора)**. Содержание п. 7 приложения к Проекту противоречит содержанию п. 7.2.2., п. 9 приказа Минприроды России от 6.09.2010 № 344 «Об утверждении порядка осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных».

В Приказах содержатся и другие, необоснованные, неоправданные и усугубляющие финансово-экономическое состояние хозяйствующих в сфере охотничьего хозяйства субъектов.

Минприроды России вышло за пределы предоставленной компетенции, так как положениями Проекта осуществление мероприятий, необходимых для ведения государственного учета, одновременно с возникающими в этой связи расходами, **фактически перекладывается на пользователей** объектами животного мира (т.е. исполнение государственных функций без законодательного, материального и финансового обеспечения переложено на

охотпользователей).

**Ссылка** в Проекте на подпункт 5.2.133. Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 в части утверждения Методических указаний по учету численности отдельных видов объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, **неправомерна**. Данный подпункт **не дает полномочий** Минприроды России по осуществлению правового регулирования ведения государственного учета охотничьих ресурсов или учета используемых пользователями животным миром объектов животного мира и объемов их изъятия. Данный подпункт предусматривает **полномочие** Минприроды России **в части именно переданных по законодательству полномочий**.

Таким образом, в силу закона, юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие статус пользователей животным миром (охотпользователей), **не являются участниками государственного учета** объектов животного мира и при осуществлении правового регулирования по данному вопросу на них **не могут быть возложены императивные обязанности в рамках ведения государственного учета**.

Однако пунктом 19.3 приложения к Проекту предусмотрено, что натурный осмотр маршрута проводится совместно с учетчиком, проводившим ЗМУ на данном учетном маршруте. Это значит, что учетчик, работник охотпользователя, будет вынужден трижды проходить один и тот же маршрут.

Пункт 4, абзац 16 пункта 5 и далее по тексту Проекта – должностное лицо государственного органа **самостоятельно принимает решение** об использовании навигаторов и транспортных средств при учете. Критерии принятия решения отсутствуют. На практике это приводит к неоправданным затратам на приобретение охотпользователями или госорганом спутниковых навигаторов и на обучение персонала. Это является широтой дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность оснований принятия решения. По сути, это «дубинка» над охотпользователем: не угодил – будь добр приобрести навигаторы и учитывай с ними. Это твои проблемы. (Для справки: Брянская общественная организация охотников и рыболовов потратила на приобретение навигаторов 200,0 тыс. руб., соответственно Воронежская – 400,0 тыс. руб. и 2,5 млн. руб. на приобретение квадроциклов для учетов, Красноярская – 140,0 тыс. руб.).

Между тем согласно ч. 2 ст. 36 Закона об охоте государственный мониторинг охотничьих ресурсов является частью государственного мониторинга окружающей среды. Согласно ч. 1 ст.9, ч. 1 ст. 12, ч.1 ст. 13 Федерального закона от 26.06.2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений, сфера государственного регулирования обеспечения единства измерений распространяется на измерения, которые выполняются при осуществлении деятельности в области мониторинга окружающей среды. К применению допускаются средства измерений утвержденного типа, прошедшие поверку, в процессе эксплуатации средства измерений подлежат периодической поверке.

Приемники сигналов GPS марки «Garmin» (именно их заставляют использовать при государственном учете, других просто нет) **являются**

**бытовыми американскими средствами измерений.** Однако тип этих средств измерений не утвержден, поэтому они не могут использоваться при выполнении измерений в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, в т.ч. при осуществлении деятельности в области мониторинга окружающей среды.

Для примера: в Удмуртии дело с ЗМУ 2015 года обстоит намного критичнее. Природоохранная прокуратура предъявила претензии, что навигаторы не поверены; работа по проведению государственных учетов по приказу Минприроды России № 1 (взамен которого принимается Проект) с применением навигаторов попадает в область картографии и геодезии, которая должна лицензироваться. Прокуратура на этом основании может признать полученные результаты по ЗМУ незаконными. Они уже предлагают использовать Росреестр в учетных работах только из-за навигаторов.

Пункт 24 Проекта **допускает самовольное решение** государственного органа о возможности принять или забраковать карточки учета в зависимости от личных предпочтений. То, что численность животных не зависит от того, что в карточке учета есть ошибки, например, орфографические, во внимание не берется. Это свидетельствует о широте дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность оснований принятия решения. По сути за органом исполнительной власти субъекта остается последнее слово, ибо он не подлежит проверке и его действия никем не оцениваются. Т.е он может выбраковать как считает нужным карточку. Но никто его за руку не поймает и данный НПА не предусматривает каким образом будут урегулированы конфликтные ситуации. В суде. В Минприроды, В Росприроднадзоре. Т.е пользователь лишен права на защиту.

Пункты 28.1 и 28.2 **возлагают на охотпользователя (на третьих лиц) очередные обязанности.** При этом абзацем 4 пункта 29 и подобным абзацем пункта 30 Проекта изначально предусмотрено неприятие данных охотпользователя: При выявлении несоответствий численности учитываемого вида зверей в данном закрепленном охотничьем угодье, участке закрепленного охотничьего угодья, рассчитанной должностным лицом, ответственным за ЗМУ, и представленной охотпользователем или его уполномоченным представителем, для расчета численности учитываемого вида зверей в субъекте Российской Федерации в соответствии с пунктом 31 настоящих Методических указаний, используется численность, рассчитанная должностным лицом, ответственным за ЗМУ. То есть должностное лицо изначально право.

«Ты виноват уж тем, что хочется мне кушать» - из басни И.А.Крылова.

Следует отметить, что Проектом делегирование исполнения Методических указаний пользователям животным миром предусмотрено без правового и финансового обеспечения, без учета наличия или отсутствия у пользователей определенных организационных и технических условий.

Сами Методические указания, утверждаемые Проектом, несовершенно, не апробированы, отсутствует адекватный переходный период введения их в действие, имеются противоречия с действующим законодательством в части мониторинга объектов животного мира.

---

Применение уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов Методических указаний путем делегирования деятельности по реализации властных полномочий пользователям животным миром необоснованно усложняет осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства либо приводит к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности и является не соответствующим законодательству.

**Учитывая изложенное, считаем Проект подготовленным вне компетенции, крайне непроработанным и не апробированным, не прошедшими оценки регулирующего воздействия, не прошедшими оценки финансовых последствий принятия Проекта, излишне сложным и затратным и не соответствующему федеральному законодательству.**

Полагаем, что утверждение Проекта в виде нормативного правового акта является ни чем иным, как административным произволом со стороны уполномоченного органа. Нам не известно ни одной методики учета, в массе применяемых в различных отраслях народного хозяйства России, утвержденной в виде нормативного правового акта.

Методика учета не может быть нормативным правовым актом по определению. По сути, методика – это научно-прикладной труд, методика подвижна во времени и пространстве, развитие охотничьего хозяйства как и любого другого требует развития методик, в т.ч. и учета. Методика не может стоять на месте, а именно этого требует Проект.

Не понятно, почему Проект не распространяется на учет охотничьих животных, обитающих на особо охраняемых природных территориях федерального значения. Чем, например, лось, обитающий на закрепленных или общедоступных охотничьих угодьях отличается от лося, обитающего на особо охраняемых природных территориях? Ведь в соответствии с пунктом 2 ст. 14 Закона об охоте на особо охраняемых природных территориях осуществляется любительская и спортивная охота в соответствии с Законом об охоте и законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Данная позиция Проекта свидетельствует о двойных стандартах в разрешении вопроса. Это ни что иное, как выборочное изменение объема прав – Проект допустил возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

Выявленные коррупциогенные факторы в Проекте соответствует следующим положениям Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика):

---

- части 3, пунктам:

а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

- части 4 пункту:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

### В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается

1. отказаться от дальнейшей разработки Проекта в качестве нормативного правового акта, к тому же принимаемого в отсутствие полномочий и возлагающего на третьих лиц не предусмотренные законодательством обязанности;

2. подготовить перечень методик учета охотничьих животных, **рекомендуемых** для использования государственными органами и охотпользователями при осуществлении мониторинга охотничьих ресурсов.

(указывается способ устранения коррупциогенных факторов)

20 июля 2020 г.

(подпись независимого эксперта)

Т.С.Арамилева

(инициалы, фамилия независимого эксперта  
(руководителя организации для юридических лиц))

М. П.  
(для юридических лиц)