

Министерство юстиции Российской Федерации
expert@minjust.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 федерального закона
**О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации
об административных правонарушениях**

Размещен на портале <https://regulation.gov.ru/projects#npa=130390>
для проведения независимой антикоррупционной экспертизы,
ID проекта 02/04/08-22/00130390

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

(далее —

Законопроект

(сокращение)

Вариант 2:

В представленном

Законопроекте

(сокращение)

выявлены коррупциогенные факторы.

Частью 3) Законопроекта глава 8 КоАП РФ дополняется новой статьей 8.37.1, которой вводится новый состав административного правонарушения - Непредставление или представление недостоверных данных учета охотничьих ресурсов и объемов их изъятия. Предполагается, что административной ответственности будут подлежать индивидуальные предприниматели и юридические лица.

Между тем:

1. КоАП РФ уже содержит ст. 19.7, предусматривающую ответственность за непредставление или несвоевременное представление сведений (информации) в государственный орган, осуществляющий государственный контроль (надзор), представление которых предусмотрено законом. Федеральный государственный охотничий контроль (надзор) согласно ст. 40 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об охоте) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению государственного надзора в пределах их компетенции.

Государственный надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения, управление которыми осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляется такими учреждениями.

В соответствии с ч. 9 ст. 36 Закона об охоте данные учета охотничьих ресурсов и объемов их изъятия, получаемые в соответствии с частью 5 указанной статьи, представляются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения, в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, и используются в целях государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и определения объемов изъятия охотничьих ресурсов.

Таким образом, предлагаемая Законопроектом КоАП РФ новая ст. 8.37.1 **дублирует положения** имеющейся ст. 19.7 КоАП РФ.

2. Предлагаемая статья Законопроекта 8.37.1 содержит в себе двойные и даже тройные стандарты подхода к ответственности за непредоставление или предоставление недостоверных данных учета охотничьих ресурсов. Ответственность предусматривается только для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих учет на 45% территории охотничьих угодий страны. Ответственность за недостоверность учета для государственных уполномоченных в области охоты органов субъектов РФ, осуществляющих учет на 55% охотничьих угодий страны не предусматривается. Ответственность за недостоверность учета на особо охраняемых природных территориях (ООПТ), не являющихся охотничьими угодьями, но являющимися иной территорией, где обитают охотничьи виды животных и где производится их

учет и добыча (см. пункт в) части 1 ст. 31 Закона об охоте), также не предусмотрена.

Поручение Президента РФ от 15.08.2017 г. № Пр-1603 издано в рамках действий по предотвращению заноса на территорию Российской Федерации африканской чумы свиней и её распространения на территории Российской Федерации

Следует отметить, что абзац 3 пункта а) части 1 поручения Президента РФ от 15.08.2017 г. № Пр-1603 направлен на совершенствование правового регулирования в части, касающейся административной ответственности за правонарушения в области охоты и охотничьего хозяйства, **в том числе** на усиление административной ответственности лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, за непредставление сведений или представление недостоверных сведений о численности охотничьих ресурсов **в соответствующих** охотничьих угодьях. То есть на совершенствование правового регулирования на всей территории охотничьих угодий страны вне зависимости от того, подразделяются эти охотничьи угодья на закрепленные или общедоступные.

Таким образом, предлагаемая ст.8.37.1 **носит избирательный, дискриминационный характер и не соответствует указанному выше поручению Президента РФ.**

3. Отсутствуют критерии определения достоверности данных учета и объемов их изъятия. Что является недостоверностью?

Согласно определению, взятому из интернет ресурса https://www.profiz.ru/peo/6_2013/oborotnie_aktivy/ «под достоверностью в большинстве случаев понимается способность информации объективно отражать фактически сложившуюся ситуацию. Другими словами, информация считается достоверной в случае ее совпадения с реальными данными, характеризующими деятельность хозяйствующего субъекта за определенный промежуток времени».

Все разработанные методики учета численности охотничьих ресурсов являются относительными, основанными на статистических материалах наблюдений и математических расчетах, поскольку нет ни одного способа одновременно точно подсчитать диких животных хотя бы одного вида на определенной территории в лесной зоне. Можно абсолютно точно пересчитать численность крупного рогатого скота на ферме, но нет возможности пересчитать по головам каждого зайца или белку или лося в охотничьих угодьях.

Самый распространенный метод зимнего маршрутного учета (ЗМУ) использует для расчета численности животных число следов, оставленных зверями на снегу за сутки, т.е. является статистическим методом, сопровождаемый расчетом статистической ошибки. Для примера – формула расчета статистической ошибки из действующей методики зимнего маршрутного учета:

$$C_{Aru} = \frac{1}{L_{ru}} \sqrt{\sum_j^{M_r} \left[\left(\frac{A_{ruj}}{A_{ru}} - 1 \right) \times L_{ruj} \right]^2}, \quad A_{ruj} = \frac{X_{ruj}}{L_{ruj}} \times 10,$$

где:

$S_{A_{гн}}$ – относительная статистическая ошибка показателя учета учитываемого вида зверей в соответствующей категории «лес», категории «поле», категории «болото» на исследуемой территории;

$A_{гнj}$ – показатель учета учитываемого вида зверей для части j учетного маршрута, проходящей в соответствующей категории «лес», категории «поле», категории «болото» на исследуемой территории.

Методика ЗМУ достаточно сложна и содержит множество условий, от которых зависит точность расчетов.

Таким образом, эталона численности лосей в охотничьих угодьях, с которым можно было бы сравнить данные охотпользователя, не существует.

Для большинства видов охотничьих ресурсов, учет численности которых осуществляется в порядке, предусмотренном п. 9 приказа Минприроды России от 27 июля 2021 г. № 512, не разработаны специальные методики учета, позволяющие определить их численность в отдельном охотничьем угодье. Это, например, улары, пастушок, обыкновенный погоньш, коростель, камышница, лысуха, чибис, тулес, хрустан, камнешарка, турухтан, травник, улины, мородунка, веретенники, кроншнепы, бекасы, дупеля, гаршнеп, вальдшнеп, саджа, голуби, горлицы. Даже для большинства отдельных видов уток, гусей специализированные методики учета или научные подходы, позволяющие использовать их для отдельных охотничьих угодий, отсутствуют.

На практике уполномоченные органы занимаются поиском формальных ошибок в первичных материалах учета – ведомостях зимнего маршрутного учета (ЗМУ), которые содержат сведения о числе пересечений следов зверей. Выбравка ведомостей ЗМУ позволяет уполномоченным органам признать учет не состоявшимся, в этом случае охотпользователь не получает квоту добычи, т.е. не имеет возможности осуществлять экономическую и уставную деятельность.

Кроме того, согласно законодательству РФ (ст. 36 Закона об охоте) методики учета не могут являться нормативными правовыми актами.

Отсутствует определение понятия «достоверность», алгоритм действий по определению достоверности.

Исходя из изложенного следует, что **отсутствует норма, которую нужно нарушить для применения ст. 8.37.1 КоАП РФ.**

Частью 12 ст. 36 Закона об охоте определен исчерпывающий перечень требований к осуществлению учета охотничьих ресурсов.

Таким образом, предлагаемая статья 8.37.1 КоАП РФ **вводит неопределенность в представлении данных учета и определения их достоверности.**

4. Отсутствует ясность в понимании, какой орган государственной власти и в каком порядке определяет достоверность данных учета на закрепленной территории, а также в охотничьих угодьях общего пользования.

Когда определяется достоверность получения данных? **Повторить**

проведенный учет не возможно по объективным причинам.

Провести повторный или контрольный учет возможно, но этот учет будет проводиться уже в других условиях (погодных, перемещение животных, увеличение продолжительности дня, другой учетчик, иной способ учета и пр.) и даст иные данные, отличные от первоначального учета. Кроме того, возможность проведения контрольных учетов не предусмотрена Законом об охоте.

В отсутствии критериев, возможности и механизма определения достоверности все будет зависеть от **человеческого фактора**, усмотрения чиновников, что определено будет способствовать развитию коррупции.

Таким образом, предлагаемая ст. 8.37.1 КоАП РФ содержит коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно **широкие пределы усмотрения** или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

5. Указание в Пояснительной записке, что в Законопроекте отсутствуют требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, **не соответствует действительности. Как раз наоборот!**

Статьей 8.37.1 КоАП РФ вводится новый состав административного правонарушения, который содержит конкретное требование, **напрямую затрагивающую деятельность** юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере охотничьего хозяйства, оценка соблюдения которого осуществляется в рамках государственного контроля, привлечения к административной ответственности, **что не соответствует основной цели регуляторной гильотины** – упразднения излишних требований, предъявляемых к контролируемым юридическим лицам и ИП.

Обязанность юридических лиц и ИП по предоставлению данных учета о численности охотничьих ресурсов содержится в положениях приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 27 июля 2021 г. N 512 "Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных и о признании утратившим силу приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25 ноября 2020 г. N 964". Предусмотрено, что «Охотпользователи обеспечивают сохранность данных учета охотничьих ресурсов не менее 6 лет и предоставляют указанные материалы уполномоченному органу по письменному запросу, **а также при проведении контрольных (надзорных) мероприятий**, предусмотренных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, N 31, ст. 5007; 2021, N 24, ст. 4188)» .

Таким образом, данные учета будут оцениваться при осуществлении **контрольных (надзорных) мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"**.

Кроме того, в Перечне нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий, иных разрешений, аккредитации в рамках переданных полномочий Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (утвержден Минприроды России и размещен 10.03.2022 г. на официальном сайте министерства) в колонке «Реквизиты структурных единиц нормативных правовых актов, предусматривающих установление административной ответственности за несоблюдение обязательного требования» **указана ответственность по ст. 19.7 КоАП РФ.**

Таким образом, очевидна непроработанность и отсутствие оценки регулирующего воздействия предлагаемой статьи 8.37.1 КоАП РФ

6. Полагаем, что установление дополнительной ответственности по причине непредставления или представления недостоверных данных учета охотничьих ресурсов и объемов их изъятия может привести к увеличению количества судебных споров в случае применения недобросовестными работниками специально уполномоченных органов вновь вводимой статьи в КОАП и внесет дезорганизацию в деятельность охотпользователей по ведению охотничьего хозяйства.

Выявленные коррупциогенные факторы в Законопроекте 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);

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

- части 4, пунктам:

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными

лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

В целях устранения выявленных коррупционных факторов предлагается

1. Исключить из Законопроекта часть 3);

2. Исключить из Законопроекта часть 5);

3. В части 9) Законопроекта - в п.1 (третий абзац части 9) после слов «и среды их обитания» дополнить слова «федеральный государственный охотничий контроль (надзор)». Часть 2 ст.7.2 КоАП РФ после слов «государственными органами, осуществляющими» добавить слова «федеральный государственный охотничий контроль (надзор)», далее по тексту.

4. В части 12) Законопроекта - в пункте 34.1 после слова «предусмотренных» добавить слова «частью 2 статьи 7.2»; после слова «частями» дополнить слова «1, 1.1»; слова «статьей 8.37.1» исключить.

(указывается способ устранения коррупционных факторов)

16 августа 2022 г.


(подпись независимого эксперта)

Т.С.Арамилева

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

