

Министерство природных ресурсов и  
экологии Российской Федерации

(наименование федерального органа исполнительной власти, иного  
государственного органа или организации)

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам независимой анткоррупционной экспертизы

Кондратьевой Дарьи Эдуардовны,

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

аккредитованного(ой) распоряжением Министерства юстиции

Российской Федерации от 05.11.2015 № 1653-р в качестве независимого эксперта,

уполномоченного на проведение независимой анткоррупционной 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 анткоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 4 Правил проведения анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об анткоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», проведена анткоррупционная экспертиза проекта приказа Минприроды России «О внесении изменений в Перечень ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 10 ноября 2010 г. № 491, и Нормативы допустимого изъятия охотничьих ресурсов, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 апреля 2010 г. № 138» (ID проекта 01/02/11-16/00059427)

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

(далее - проект приказа ).

(сокращение)

В представленном проекте приказа

(сокращение)

выявлены коррупциогенные факторы\*.

Пунктом 1 Приложения 1 к проекту приказа предлагается дополнить Перечень ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней, утвержденный приказом Минприроды России от 10.11.2010 № 491 (далее – Перечень), мероприятиями, предусматривающими обеспечение максимального снижения численности охотничьих ресурсов при возникновении эпизоотий особо опасных болезней охотничьих ресурсов в той части охотничьих угодий, которые подвержены эпизоотии или находятся в угрожаемой зоне, на основании решения уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о регулировании численности охотничьих ресурсов (новый пункт 3.1 Перечня), а также обеспечение создания буферных зон, свободных от диких кабанов, шириной до 10 км вдоль государственной границы Российской Федерации и вокруг

\* Отражаются все положения нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев), и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения Методики проведения анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об анткоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика).

свиноводческих комплексов, имеющих III-IV компартмент, при угрозе возникновения и распространения африканской чумы свиней среди диких кабанов (новый пункт 3.2 Перечня).

Новые пункты 3.1 и 3.2 Перечня содержат следующие коррупциогенные факторы:

- широта дискреционных полномочий, выразившаяся в отсутствии условий или оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3 Методики);
- отсутствие или неполнота административных процедур, выразившиеся в отсутствии порядка совершения государственными органами определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «ж» пункта 3 Методики);
- нормативные коллизии, выразившиеся в противоречиях между нормами, создающими для государственных органов (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае (подпункт «и» пункта 3 Методики);
- юридико-лингвистическая неопределенность, выразившаяся в употреблении категорий оценочного характера (подпункт «в» пункта 4 Методики).

Использованные формулировки «максимальное снижение численности», «части охотничьих угодий, которые подвержены эпизоотии или находятся в угрожаемой зоне», «зоны, свободные от диких кабанов», «угроза возникновения и распространения африканской чумы свиней» являются категориями оценочного характера, так как не содержат критериев для снижения численности, а также условий и оснований для принятия решений о «подверженности эпизоотии» охотничьих угодий или их «нахождении в угрожаемой зоне» либо «возникновении и распространении» АЧС среди диких кабанов.

Кроме того, представляется необоснованным принятие мер по созданию буферных зон только вокруг свиноводческих комплексов, имеющих высокий уровень биологической защиты, а вокруг свиноводческих комплексов, имеющих компартменты I и II, принятие таких мер не требуется.

В соответствии с положениями Правил определения зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций, осуществляющих убой свиней, переработку и хранение продукции свиноводства, утвержденных приказом Минсельхоза России от 23.07.2010 № 258 (далее – Правила), система компартментов применяется для целей обеспечения благоприятного эпизоотического статуса свиноводческих хозяйств различного типа и предотвращения распространения заразных болезней животных на территории Российской Федерации. Определение зоосанитарного статуса хозяйств (далее – компартментализация) производится на основе анализа рисков, связанных с распространением возбудителей заразных болезней животных, включая болезни, общие для человека и животных, и заразных болезней человека, для которого свиньи могут служить активным или пассивным переносчиком, и характеризует степень защищенности компартмента. Согласно пункту 4 Правил по результатам компартментализации хозяйство относится к следующим компартментам:

- Компартмент I - незащищенные от угроз хозяйства;
- Компартмент II - хозяйства низкого уровня защиты;
- Компартмент III - хозяйства среднего уровня защиты;
- Компартмент IV - хозяйства высокого уровня защиты.

В хозяйствах, отнесенных по результатам компартментализации к компартментам II, III и IV, запрещается выгул свиней за пределами территории хозяйств или даже вне животноводческих помещений хозяйств, проход и проезд посторонних лиц и транспорта, обеспечивается ограждение территории хозяйств способом, препятствующим проникновению диких животных, а также иные меры, предотвращающие возможность заноса сотрудниками, транспортом, дикими животными возбудителей заразных болезней животных.

Таким образом, под угрозой заражения и распространения АЧС могут находиться только хозяйства, имеющие компартмент I, и дикие кабаны, находящиеся рядом с такими хозяйствами, так как в таких хозяйствах не приняты необходимые меры для предотвращения распространения возбудителей заразных болезней животных.

В связи с этим, в предлагаемых мерах по обеспечению буферной зоны для свиноводческих комплексов, имеющих высокий уровень биологической защиты, усматривается

коррупциогенная составляющая, в частности выборочное изменение объема прав, выразившееся в возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для организаций по усмотрению государственных органов (подпункт «в» пункта 3 Методики).

Исключение нормативов допустимого изъятия кабана, предусмотренное Приложением 2 к проекту приказа, необоснованно, не соответствует принципам сохранения биоразнообразия и содержит такие коррупциогенные факторы, как широта дискреционных полномочий (подпункт «а» пункта 3 Методики) и отсутствие или неполнота административных процедур (подпункт «ж» пункта 3 Методики), что приведет к отсутствию условий и оснований принятия решений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, при определении объема изъятия кабана, а также отсутствию порядка совершения таких действий в отношении кабана.

Отдельно необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с пояснительной запиской к проекту приказа он разработан во исполнение пункта 6 раздела I Плана действий по предотвращению заноса на территорию Российской Федерации африканской чумы свиней и ее распространения на территории Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2016 № 2048-р (далее – План). Согласно указанному пункту Плана Минприроды России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти следует внести в нормативные правовые акты в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов изменения в части обеспечения в буферной зоне вдоль государственной границы Российской Федерации и вокруг свиноводческих комплексов, имеющих высокий уровень биологической защиты, шириной до 10 км возможности изъятия до 100 процентов поголовья кабана в целях предупреждения распространения африканской чумы свиней на территории Российской Федерации.

Следует отметить, что данный пункт Плана антиконституционен и противоречит законодательству о сохранении биоразнообразия, в том числе международным договорам, по следующим основаниям.

В соответствии с положениями статьей 9, 15 и 58 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Каждый обязанохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Российская Федерация Федеральным законом от 17.02.1995 № 16-ФЗratифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии, подписанную в городе Рио-де-Жанейро 13 июня 1992 года, основной целью которой является сохранение биологического разнообразия.

Согласно Федеральному закону от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосфера, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относится обеспечение охраны окружающей среды и координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования животного мира в пределах территории Российской Федерации.

Охрана животного мира – это деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира.

В соответствии с пунктом 4 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 01.04.2004 № 260, Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в части полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Согласно пункту 3 Положения Минприроды России руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также указанным положением.

Депопуляция дикого кабана, предусмотренная рассматриваемым пунктом Плана – «изъятие до 100 процентов поголовья кабана», даже только на территории отдельных охотничьих хозяйств угрожает потере биоразнообразия в Российской Федерации. Депопуляция любого вида животных приведет к экологической катастрофе, необратимым последствиям для животного и растительного мира, в том числе к развитию не изученных и опасных для человека процессов в окружающей среде.

Таким образом, суть такого поручения Правительства Российской Федерации, а также подготовка Минприроды России проекта приказа по установлению возможности депопуляции дикого кабана противоречат правовой системе Российской Федерации: Конституции Российской Федерации, законодательству в области охраны объектов животного мира и среды их обитания и международным договорам Российской Федерации (в частности Конвенция о биологическом разнообразии).

Дополнительно необходимо отметить, что в соответствии с поручением Комиссии Правительства Российской Федерации по предупреждению распространения и ликвидации африканской чумы свиней (АЧС) на территории Российской Федерации (оперативного штаба; пункт 4 раздела II протокола заседания от 07.04.2014 № 2) 30 мая 2014 года Министром природных ресурсов и экологии Российской Федерации уже были утверждены рекомендации высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) о мерах по предотвращению африканской чумы свиней (АЧС) среди диких кабанов в субъектах Российской Федерации, неблагополучных по АЧС, а также в субъектах Российской Федерации, сопредельных с неблагополучными по АЧС регионами, а также были внесены необходимые изменения нормативные правовые акты в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в части вывода кабана из списка лимитируемых видов животных, а также увеличения нормативов допустимого изъятия данного вида до показателей, не угрожающих сохранению данного вида в дикой природе, но предотвращающих возникновение и распространение АЧС среди диких кабанов (приказы Минприроды России от 11.07.2013 № 236 «О внесении изменения в Перечень видов охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитами их добывчи, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17 мая 2010 г. № 164», от 17.06.2014 № 267 «О внесении изменений в Нормативы допустимого изъятия охотничьих ресурсов и Нормативы численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 апреля 2010 г. № 138»).

Дополнительно, в преамбуле проекта приказа неправильно указана ссылка на статью Собрания законодательства Российской Федерации 2014 года, № 26 – цифры «3337» следует

заменить цифрами «3377». Также в преамбуле проекта приказа ссылки на Собрание законодательства Российской Федерации к Положению о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219 (далее – Положение), следует дополнить ссылками «№ 38, ст. 5564; № 39, ст. 5658». Кроме того, в преамбуле проекта приказа слова «подпунктом 5.2.93» следует заменить словами «подпунктами 5.2.83 и 5.2.93», учитывая, что подпунктом 5.2.83 Положения установлено полномочие Минприроды России по принятию нормативов в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а подпунктом 5.2.93 – по принятию перечня ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается переработать проект приказа в части установления дополнительных мер по предотвращению распространения или заноса АЧС путем создания буферной зоны вдоль государственной границы Российской Федерации, на территории которой обеспечить снижение численности кабана до плотности 0,25 особей тысячу гектар.

(указывается способ устранения коррупциогенных факторов)

27 декабря 20 16 г.

  
(подпись независимого эксперта)

Д.Э. Кондратьева

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

М.П. (для юридических лиц)