**Замечания и предложения к проекту федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и
о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений
в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
в части совершенствования системы контроля за добычей
охотничьих ресурсов и оборотом продукции охоты»**(ID проекта 02/04/02-16/00046071, <http://regulation.gov.ru/projects#npa=46071>)

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования системы контроля за добычей охотничьих ресурсов и оборотом продукции охоты» (далее – законопроект) согласно пояснительной записке к нему подготовлен во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 23 ноября 2015 г. № Пр-2415.

Законопроектом предлагается внести изменения в Федеральный закон 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), предусматривающие создание
(1) института маркировки продукции охоты и (2) федеральной государственной информационной системы, обслуживаемой специальным единым информационным федеральным центром и территориальными федеральными информационными центрами, подведомственными уполномоченному федеральному органу исполнительной власти.

**В целом по законопроекту** следует отметить, что концепция предлагаемых изменений, изложенная в пояснительной записке к нему, представляется своевременной, обоснованной и реализуемой на практике. Вместе с тем, воплощение данной концепции в законопроекте представляется не проработанным и не отражает всех нюансов ее функционирования. Такое мнение подтверждается, в том числе и тем, что в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указывается, что его принятие не повлечет дополнительных расходов из федерального бюджета. Однако такое утверждение безосновательно, учитывая предлагаемое законопроектом создание целой сети специальных федеральных центров, а также ежегодное обеспечение изготовления, закупки и выдачи меток (бирок) для маркировки продукции охоты.

**По вопросу маркировки продукции охоты.**

С первых строк законопроекта вводится новое понятие (п. 9.1 ст. 1 Закона об охоте) «метка (бирка)», которое разработчики определяют как *документ*, содержащий *необходимую* информацию о продукции охоты, размещаемый на продукции охоты и *позволяющий ее идентифицировать*.

Данное определение содержит коррупциогенный фактор - юридико-лингвистическую неопределенность[[1]](#footnote-1), выразившуюся в употреблении категорий оценочного характера – «*необходимая*» информация, «*позволяющая идентифицировать*» продукцию охоты.

Какую информацию можно/нужно считать необходимой информацией? Что подразумевается под информацией, которая позволит идентифицировать продукцию охоты?

Далее по законопроекту в новой предлагаемой редакции статьи 31 Закона об охоте содержится только ряд полномочий федерального органа исполнительной власти (далее – ФОИВ) по установлению:

- порядка предоставления меток органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъектовые органы),

- перечня продукции охоты, подлежащей маркировке,

- образцов меток,

- перечня информации, которую должна содержать метка,

- порядка выдачи, учета и списания меток,

- порядка маркировки продукции охоты.

При этом, **никаких сутевых положений, раскрывающих концепцию нового института маркировки продукции охоты, отражающих основные положения, которые должны будут содержать указанные подзаконные нормативные правовые акты, законопроект не содержит**.
В законопроекте указывается только то, что ФОИВ предоставляет субъектовым органам метки по их заявкам, а те, в свою очередь, выдают их охотникам.

При такой формулировке необходимой информацией, позволяющей идентифицировать продукцию охоты, достаточно считать только название вида (подвида) охотничьих животных, пол, возраст. Такая информация вполне позволит идентифицировать продукцию охоты, то есть отловленных или отстреленных диких животных, их мясо, пушнину и иную продукцию, определяемую в соответствии с Общероссийским классификатором продукции (п. 9 ст. 1 Закона об охоте).

Только исходя из новой редакции статьи 37 Закона об охоте, можно предположить, что проектировщик планирует, что метка должна иметь серию и номер, а также должна быть привязана к разрешению на добычу охотничьих ресурсов (новый п. 7 ч. 4 ст. 37 Закона об охоте). Однако в проектируемых положениях законопроекта непосредственно о маркировке продукции охоты такая информация отсутствует.

Вместе с тем, законопроект содержит положение о **технологии изготовления меток**, которая должна **обеспечивать невозможность их повреждения, удаления с маркированной продукции**.

Такая формулировка означает, что если уж охотник прикрепит такую метку, то при соблюдении технологии ее изготовления снять ее уже не сможет никто: ни охотник, ни скорняк, никто другой.

Говоря о свойствах метки скорее нужно предусмотреть, что **метка должна быть такой конфигурации, чтобы ее удаление после маркировки продукции охоты было возможно только с учетом ее повреждения**.

Таким образом, чем будет руководствоваться регулятор (уполномоченный ФОИВ) при издании всего предполагаемого перечня нормативных правовых актов – в законопроекте не указывается.

Учитывая изложенное, рассмотренные положения законопроекта содержат целый ряд коррупциогенных факторов: чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества (наличие бланкетных и отсылочных норм)[[2]](#footnote-2), отсутствие или неполнота административных процедур (отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий)[[3]](#footnote-3), заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов (установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона)[[4]](#footnote-4).

Особенно следует обратить внимание на то, что **законопроектом устанавливается запрет оборота немаркированной продукции охоты**
(ч. 10 ст. 31 Закона об охоте). При этом, **законопроектом
не предусматривается введение никакой ответственности за нарушение этого запрета**, несмотря на обозначенную злободневность решаемой законопроектом проблемы.

Так, только в случае внесения изменений в Правила охоты, утвержденные приказом Минприроды России от 16 ноября 2010 г. № 512 (что предусмотрено в сопроводительных материалах к законопроекту[[5]](#footnote-5) к 1 января 2018 года), предусматривающих запрет **транспортировки** немаркированной продукции охоты, браконьера можно будет привлечь к административной ответственности по ч. 1 и ч. 1.1 ст. 8.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение правил охоты, наказав административным штрафом в размере 500 - 4000 рублей и 4000 - 5000 рублей – за повторное нарушение, соответственно. При этом, **оборот** немаркированной продукции охоты, то есть **содержание, приобретение, хранение и продажа**, никак **не будут криминализованы**, т.к. **за нарушение Закона об охоте юридическая ответственность не предусмотрена**.

При этом согласно корреспондирующим изменениям в пункт 2 части 3 статьи 40 Закона об охоте государственный **инспектор** при осуществлении надзора **имеет право проверять соблюдение маркировки продукции охоты**. Исходя из предлагаемых изменений следует, что инспектор будет проверять **не порядок или правила маркировки** продукции охоты, а **только ее соблюдение**. Это **значит**, что **охотнику достаточно маркировать продукцию охоту**, **при чем не важно чем и как**, то есть просто соблюсти маркировку. Даже если метка будет не установленного образца, расположена не в том месте, то **у инспектора при таких формулировках нет оснований привлечь охотника к ответственности за неправильную маркировку**, т.к. маркировка продукции охоты соблюдена, а то как она осуществлена, уже он не уполномочен проверять.

Для достижения поставленной Президентом Российской Федерации задачи по совершенствованию контроля за оборотом продукции охоты, представляется целесообразным, в первую очередь, **предусмотреть** **установление порядка оборота продукции охоты, полномочия по контролю за соблюдением установленного порядка** **и ответственности за его несоблюдение**. В ином случае, учитывая только предусмотренное полномочие по установлению порядка маркировки продукции охоты, остается не ясным, на каком этапе можно/нужно снимать установленную на продукцию охоты метку?!

Помимо прочего, в законопроекте предусматривается, что **субъектовый орган** для маркировки продукции охоты **должен выдавать метки охотникам**, относящимся к коренным малочисленным народам… и приравненным к ним лицам (**КМНС**), **в случае** **реализации ими** (такими охотниками) **продукции охоты**, полученной в результате «традиционной» охоты, **организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты**.

Из этого следует, что в случае, **если КМНС захочет реализовать продукцию охоты**, подлежащую маркировке, не таким специальным организациям, а, например, **физическому лицу**, **то метку субъектовый орган выдавать ему уже не должен**. При этом, оборот немаркированной продукции охоты законопроектом запрещается.

Таким образом, в указанных положениях законопроекта содержится коррупциогенный фактор – нормативные коллизии (противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае)[[6]](#footnote-6).

Кроме того, следует обратиться внимание на новое проектируемое полномочие ФОИВ по установлению образцов меток. Учитывая, что в настоящее время существует несколько запатентованных производителей таких возможных меток, установление образца одного из них или даже нескольких фактически обеспечит «единственного поставщика» при дальнейшей закупке меток.

Таким образом, в проектировании таких норм усматривается коррупционный сговор проектировщиков и возможных поставщиков меток.

**По вопросу создания федеральной государственной информационной системы.**

Законопроектом предусматривается создание некой федеральной государственной информационной системы, наделив ФОИВ очередным пулом полномочий, при чем не только по нормативно-правовому регулированию функционирования данной системы, но и по ее эксплуатации.

Так, в законопроекте предлагается **назвать государственный охотхозяйственный реестр – федеральной государственной информационной системой**, которую будет вести (эксплуатировать) некое подведомственное учреждение ФОИВа с территориальными подразделениями (новая редакция статьи 37 Закона об охоте).

При этом, что означает вести (эксплуатировать)?

**Субъектовые органы «лишаются»** переданного **полномочия по ведению реестра**, но **наделяются полномочием по «предоставлению информации»** в эту систему (п. 5 ч. 1 ст. 33 Закона об охоте).
**Данные** государственного **мониторинга** охотничьих ресурсов и среды их обитания предлагается **также** **предоставлять** не просто уполномоченному ФОИВ, а **также в супер-систему** (ч. 5 ст. 36 Закона об охоте). Также в системе будут содержаться данные о метках.

Подведомственные ФОИВу единый **центр** и территориальные центры будут **обеспечивать сбор и обобщение** всей этой **информации** (часть 5 новой редакции статьи 37 Закона об охоте), **которая должна поступать**
не только **от субъектовых органов**, но и **от федеральных органов**, а также **охотпользователей** **и** **охотников** (ч. 3 статьи 37 Закона об охоте).

При этом ФОИВ установит порядок и состав информации, которую должны предоставлять все эти органы и лица после того, как Правительство Российской Федерации утвердит положение о создании и эксплуатации этой супер-системы (ч. 2 ст. 37 Закона об охоте). Не очень понятна **разница между Положением о эксплуатации и Порядком эксплуатации системы**, которые установят Правительство Российской Федерации и ФОИВ, соответственно.

Согласно пояснительной записке к законопроекту такие изменения в Закон об охоте разработаны в соответствии со Стратегией развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 03 июля 2014 г.
№ 1216-р (далее – Стратегия), в которой, по мнению авторов законопроекта и пояснительной записки к нему, предусматривается «создание и обеспечение функционирования единой информационной системы охотничьего хозяйства в Российской Федерации, а также создание единого информационного федерального центра».

Однако, Стратегией предусматриваются несколько иные по своей сути мероприятия при решении задач повышения информационной и научной обеспеченности органов государственной власти для принятия решений в сфере охотничьего хозяйства, а именно:

- **ведение** государственного охотхозяйственного **реестра на единой технологической основе**, предусматривающей возможность оперативного сбора и анализа сведений о состоянии ведения охотничьего хозяйства в субъектах Российской Федерации;

- **создание** единого информационного федерального **центра, осуществляющего мониторинг** охотничьих животных и среды их обитания, **ведение кадастра** **диких животных и** кадастра **охотничьих угодий** **в формате многоуровневой геоинформационной системы**, предусматривающей оперативный сбор и анализ поступающих сведений со всей территории Российской Федерации и последующее предоставление этих данных заинтересованным лицам.

Таким образом, **в Стратегии заложен принципиально иной подход к информационному обеспечению сферы охотничьего хозяйства**.

Во-первых, Стратегией не предусматривается «псевдо-отбор» у субъектовых органов их полномочия по ведению реестра., заменив его словами «предоставление информации». Тем более, что реестр, по сути и в условиях существующей системы распределения полномочий, может эффективно вестись только непосредственно субъектовыми органами, которые осуществляют и другие переданные полномочия в области охоты, информация о которых и формирует реестр. Стратегией предполагается **создание** единой технологической **платформы** **для** обеспечения единообразия **ведения** такого **реестра и совместимости его данных** по каждому региону для возможности их свода и анализа.

Во-вторых, Стратегией предусматривается **создание такого единого центра, который будет осуществлять мониторинг** охотничьих ресурсов, **вести кадастр** животных и угодий **в формате геоинформационной системы**, то есть **обеспечит**, так называемое, **глобальное** территориальное **охотустройство**, систематически обновляемое в режиме реального времени.

Учитывая изложенное, в положениях законопроекта о создании федеральной государственной информационной системы наблюдаются такие коррупциогенные факторы, как широта дискреционных полномочий (отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц)[[7]](#footnote-7), чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества (наличие бланкетных и отсылочных норм)[[8]](#footnote-8), отсутствие или неполнота административных процедур (отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий)[[9]](#footnote-9).

При этом, как уже отмечалось ранее, никаких расходов из федерального бюджета на реализацию и этих изменений не потребуется.

В связи с этим, функционирование этой системы, по сути дублирующей существующий порядок ведения реестра, представляется весьма сомнительным.

1. пп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика). [↑](#footnote-ref-1)
2. пп. «г» п. 3 Методики. [↑](#footnote-ref-2)
3. пп. «ж» п. 3 Методики. [↑](#footnote-ref-3)
4. пп. «е» п. 3 Методики. [↑](#footnote-ref-4)
5. п. 15 Перечня нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием законопроекта. [↑](#footnote-ref-5)
6. пп. «и» п. 3 Методики. [↑](#footnote-ref-6)
7. пп. «а» п. 3 Методики. [↑](#footnote-ref-7)
8. пп. «г» п. 3 Методики. [↑](#footnote-ref-8)
9. пп. «ж» п. 3 Методики. [↑](#footnote-ref-9)