

**Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему «Правовые основы организации помощи
диким видам животных и реабилитационной деятельности»**

23 июня 2022 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по экологии и охране окружающей среды проведен круглый стол на тему «Правовые основы организации помощи диким видам животных и реабилитационной деятельности» (далее – круглый стол, мероприятие, дискуссия).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, общественных объединений, осуществляющих деятельность в области реабилитации диких животных и ветеринарии, научного и экспертного сообществ.

Участники мероприятия обсудили проблемы нормативно-правового регулирования вопросов оказания помощи диким видам животных, деятельности центров по реабилитации диких животных, а также выработали предложения по мерам поддержки лиц, осуществляющих деятельность по сохранению и реабилитации диких видов животных.

В соответствии со статьей 58 Конституции Российской Федерации каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Согласно положениям Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹ к глобальным и внутренним вызовам экологической безопасности относятся соответственно сокращение биологического разнообразия, которое влечет за собой необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность (подпункт «г» пункта 19), и сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных (подпункт «ж» пункта 20).

Сохранение популяций диких животных, как задачу особой важности, отметил также Президент Российской Федерации Путин В.В. в своем обращении к участникам и гостям церемонии вручения премии Русского географического общества в октябре 2021 года².

В соответствии с абзацем тринадцатым статьи 1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ) гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам предоставлена возможность пользоваться животным миром³. При этом возникающие в процессе пользования животным миром общественные отношения регулируются Федеральным законом № 52-ФЗ, иными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Основные принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира заключаются в том числе в поддержке деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания, и осуществлении пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными,

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176.

² <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/66969>

³ Животный мир - совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Использование объектов животного мира осуществляется в формах их изучения, добычи или получения пользы иными способами для удовлетворения материальных и/или духовных потребностей человека (абзацы 2, 7 статьи 1 Федерального закона № 52-ФЗ).

в соответствии с общими принципами гуманности (статья 12 Федерального закона № 52-ФЗ).

Отношения в области ответственного обращения с животными и соблюдение принципов гуманности при обращении с ними регулируются положениями Федерального закона от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 498-ФЗ).

Участники круглого стола обратили внимание, что в процессе пользования животным миром соответствующими субъектами может осуществляться изъятие животных из их естественной среды обитания (абзац десятый статьи 34 Федерального закона № 52-ФЗ).

Зачастую после изъятия животные из состояния естественной свободы переходят в *условия неволи*, под которыми, согласно пункту 12 статьи 3 Федерального закона № 498-ФЗ, понимаются искусственно созданные условия жизни животных, которые исключают возможность их свободного передвижения вне специально оборудованных мест, и при которых полное жизнеобеспечение животных зависит от человека.

По общему правилу, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 10 Федерального закона № 498-ФЗ, содержание и использование животных, включенных в Перечень животных, запрещенных к содержанию⁴, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей Федерального закона № 498-ФЗ, и иных случаев, установленных Правительством Российской Федерации.

Перечень случаев, при которых допускаются содержание и использование животных, включенных в Перечень животных, запрещенных к

⁴ Перечень животных, запрещенных к содержанию, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 года № 795 и включает в том числе множество видов диких животных, ареал обитания которых находится на территории Российской Федерации (например, медвежья, волк обыкновенный, лисица обыкновенная).

содержанию, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2019 года № 819 (далее – Перечень № 819).

В частности, в случаях обнаружения пострадавших и (или) травмированных диких животных их изъятие из естественной среды обитания и последующее содержание может осуществляться *в целях лечения, реабилитации и реинтродукции* (пункты 1 и 2 Перечня № 819).

Во время содержания реабилитируемых диких животных соответствующие лица и организации должны руководствоваться принципами защиты животных от жестокого обращения и нести ответственность за их судьбу (статьи 4 и 11 Федерального закона № 498-ФЗ).

Совокупный анализ приведенных выше норм позволяет сделать вывод, что общественные отношения, складывающиеся в процессе содержания диких животных в целях их реабилитации и реинтродукции, регулируются как Федеральным законом № 52-ФЗ в силу принадлежности диких животных к животному миру, так и Федеральным законом № 498-ФЗ в части гуманного и ответственного обращения с реабилитируемыми дикими животными и содержанием их в неволе.

Вместе с тем в указанных федеральных законах, а также иных нормативных правовых актах в названной сфере отсутствуют положения, непосредственно регламентирующие отношения в процессе деятельности по реабилитации диких животных.

Актуальность восполнения обозначенного правового пробела обусловлена необходимостью решить ряд проблем, складывающихся в практике реабилитации диких животных.

Необходимо отметить, что ранее Президентом Российской Федерации Путиным В.В. было дано поручение по регламентации деятельности

по содержанию и разведению домашних и *диких животных*, в том числе соответствующих *объединений (клубов и ассоциаций)*⁵.

Во исполнение указанного поручения Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным», размещенный в марте 2022 года для публичного обсуждения на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (далее – проект федерального закона, законопроект)⁶.

Положениями законопроекта предусмотрено дополнение понятийного аппарата Федерального закона № 52-ФЗ новыми терминами в области реабилитации диких животных: реабилитационное изъятие объекта животного мира, реабилитация объектов животного мира, выпуск реабилитированного объекта животного мира, реинтродукция (пункт 1 статьи 1 законопроекта).

Кроме того, Федеральный закон № 52-ФЗ предлагается дополнить новой статьей 28.1, регулирующей вопросы реабилитационного изъятия объекта животного мира, реабилитации и выпуска реабилитированных объектов животного мира (пункт 7 статьи 1 законопроекта).

Как отмечено в пояснительной записке к законопроекту, с реинтродукцией связана деятельность граждан и благотворительных организаций по реабилитации диких животных, оказавшихся неспособными в силу травм, увечий, иных заболеваний к жизни в естественных условиях. Такая деятельность, помимо функции сохранения биоразнообразия, имеет важный воспитательный и нравственный эффект и *подлежит поддержке со стороны государства*.

В то же время, как отметили разработчики законопроекта, во избежание негативных последствий, связанных с непрофессиональным обращением

⁵ Пункт 16-3 перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 мая 2021 года № Пр-808 по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65594>).

⁶ <http://regulation.gov.ru/p/126031>

с животными, в проекте федерального закона предусмотрено введение разрешительного порядка для лиц, занимающихся реабилитацией объектов животного мира на постоянной основе (часть 3 проектируемой статьи 28.1 Федерального закона № 52-ФЗ, пункт 7 статьи 1 законопроекта). При этом сведения о разрешениях на реабилитацию объектов животного мира должны размещаться на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» органов, выдавших такое разрешение (часть 4 проектируемой статьи 28.1 Федерального закона № 52-ФЗ, пункт 7 статьи 1 законопроекта).

Одновременно в целях устранения возможности злоупотреблений, наносящих ущерб в том числе редким и находящимся под угрозой исчезновения видам диких животных, в законопроекте предусмотрены положения об аннулировании, приостановлении, возобновлении, прекращении действия разрешения на реабилитацию объектов животного мира (проектируемая статья 47.1 Федерального закона № 52-ФЗ, пункт 9 статьи 1 законопроекта).

Важной новеллой законопроекта является норма, предусматривающая право лица, осуществляющего *реабилитацию* объекта животного мира, в случае невозможности дальнейшего выпуска реабилитированного объекта животного мира, на его последующую передачу лицу, имеющему разрешение на *содержание* объектов животного мира в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания (часть 7 проектируемой статьи 28.1 Федерального закона № 52-ФЗ, пункт 7 статьи 1 законопроекта).

Кроме того, в проектируемой статье 28.1 Федерального закона № 52-ФЗ (пункт 7 статьи 1 законопроекта) предусматривается установление сроков совершения ряда процедур. Так, лицо, изъявшее объект животного мира в целях его реабилитации, обязано *в суточный срок* уведомить Росприроднадзор и *незамедлительно* передать изъятый объект животного мира лицу, обладающему правом на реабилитацию объектов животного мира, или должностному лицу Росприроднадзора (часть 1); лицо, осуществляющее реабилитацию объектов животного мира, которому передан изъятый объект

животного мира, должно провести оценку необходимости его реабилитации и *в течение трех суток* с даты передачи ему изъятого объекта животного мира известить об этом Росприроднадзор с указанием вида объекта животного мира и необходимости проведения его реабилитации (часть 5).

Отдельно необходимо отметить проектируемую норму, устанавливающую обязанность лица, осуществляющего реабилитацию объектов животного мира, в случае гибели объекта животного мира в процессе реабилитации *с участием специалиста в области ветеринарии*, провести исследование причины гибели в соответствии с законодательством в области ветеринарии, результаты которого вместе с информацией о факте гибели объекта животного мира передать в орган, которому было направлено уведомление о его реабилитации, *в течение трех суток с момента гибели* (часть 11 проектируемой статьи 28.1 Федерального закона № 52-ФЗ, пункт 7 статьи 1 законопроекта).

Согласно статье 4 законопроекта предлагается внести изменения в Федеральный закон № 498-ФЗ, предусматривающие:

- введение понятия «приют для животных», под которым предлагается понимать имущественный комплекс, предназначенный для осуществления деятельности по спасению и последующему содержанию животных, оказавшихся в положении, угрожающем их жизни или здоровью, изъятых либо конфискованных животных, а также иных животных, размещаемых в приютах для животных в соответствии с требованиями настоящего закона, в том числе животных без владельцев, животных, от права собственности на которых владельцы отказались (пункт 3 статьи 4 законопроекта);

- передачу полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными по установлению порядков передачи животных гражданами и организациями в приюты для животных, передачи животных из приютов для животных гражданам и организациям; требований по организации деятельности *пунктов временного*

содержания животных, не являющихся приютами для животных, и установлению норм содержания животных в них (подпункт «а» пункта 5 статьи 4 законопроекта);

– наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации правом *оказания поддержки организациям, предоставляющим ветеринарные услуги,* при проведении ими благотворительных мероприятий, предусматривающих вакцинацию, стерилизацию и маркирование домашних животных (подпункт «б» пункта 5 статьи 4 законопроекта);

– предоставление владельцам приютов для животных права осуществления реабилитации объектов животного мира в порядке, установленном законодательством о животном мире (подпункт «в» пункта 9 статьи 4 законопроекта).

Кроме того, положения законопроекта предусматривают внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации, устанавливающих возможность *использования лесов для реабилитации объектов животного мира и предоставление лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование* (статья 3 законопроекта).

Участники круглого стола отметили актуальность и своевременность разработанного Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации законопроекта.

Однако его положения, по мнению участников дискуссии, не в полной мере обеспечивают правовое регулирование деятельности *по реабилитации объектов животного мира,* декларируемое в пояснительной записке к законопроекту.

Участники мероприятия отметили, что организации, осуществляющие деятельность по реабилитации объектов животного мира (далее – реабилитационные центры), создаются, как правило, в форме автономных некоммерческих организаций, благотворительных фондов и ассоциаций, т.е. являются некоммерческими организациями, не имеющими извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (статья 2 Федерального закона

от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). Источниками финансирования таких организаций зачастую являются регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов) или добровольные имущественные взносы и пожертвования (пункт 1 статьи 26 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Вместе с тем в процессе реабилитации диких животных такие организации несут значительные расходы, связанные с необходимостью оказания лечебной помощи в ветеринарных клиниках, закупкой специальных кормов и препаратов, обустройством территории. При этом, как отметили участники мероприятия, на практике в целях оказания лечебной помощи диким животным реабилитационным центрам зачастую приходится обращаться в частные ветеринарные клиники, так как государственные ветеринарные службы отказывают в предоставлении необходимой помощи диким животным, в том числе ввиду отсутствия специалистов, обладающих необходимой квалификацией.

В связи с изложенным представляется целесообразным в законодательстве Российской Федерации установить порядок передачи реабилитированных животных из реабилитационных центров в иные организации, в том числе в приюты для животных, зоопарки, зоотеатры, океанариумы, а также частным лицам в случаях, когда выпуск реабилитированных животных в естественную среду обитания невозможен⁷. Одновременно предлагается рассмотреть возможность установления порядка взаимодействия реабилитационных центров с государственными ветеринарными службами и частными ветеринарными клиниками в целях оказания лечебной помощи диким животным.

Немаловажной представляется также выработка механизмов регулярной поддержки (в том числе финансовой) реабилитационных центров.

⁷ По аналогии с пунктом 5 Правил обращения с конфискованными дикими животными в неволе, возврат которых в среду их обитания невозможен, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2019 года № 1659.

Участники круглого стола с сожалением отметили, что вопрос оказания поддержки реабилитационным центрам со стороны государства не нашел должного отражения в рассматриваемом выше законопроекте, несмотря на декларируемый в пояснительной записке соответствующий тезис.

Учитывая социальную значимость организаций, осуществляющих деятельность по оказанию помощи диким животным и сохранению биоразнообразия, представляется целесообразным рассмотреть возможность дополнения законопроекта положениями, наделяющими органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления Российской Федерации правом оказания поддержки таким организациям (по аналогии с подпунктом «б» пункта 5 статьи 4 законопроекта).

Участники дискуссии отдельно отметили положительный опыт ряда организаций⁸ по реализации проектов по оказанию помощи диким животным, их реабилитации и сохранению биоразнообразия за счет субсидированных средств, предоставляемых Фонду-оператору президентских грантов на поддержку некоммерческих неправительственных организаций в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2019 года № 30 «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества». Данным Указом утверждено также Положение о грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества (далее – Положение о грантах).

Одним из направлений грантовой поддержки некоммерческих неправительственных организаций является охрана окружающей среды и защита животных (подпункт «к» пункта 2 Положения о грантах). Гранты предоставляются по результатам конкурсов (пункт 3 Положения о грантах).

⁸ <https://президентскиегранты.пф/public/application/item?id=32966d27-33d0-471d-8076-dbd03aee069e>
<https://президентскиегранты.пф/public/application/item?id=0d502c98-8299-4d4c-84f2-6d7d6584be7d>
<https://президентскиегранты.пф/public/application/item?id=bc50d4b2-21f6-4ec0-b277-32db6bd0dee0>

Согласно данным официального сайта⁹ Фонда-оператора президентских грантов в рамках направления «Охрана окружающей среды и защита животных» конкурсы проводятся по следующим тематикам:

- деятельность, направленная на охрану окружающей среды и природных памятников;
- повышение повседневной экологической культуры людей, развитие инициатив в сфере сбора мусора, благоустройства и очистки лесов, рек, ручьев, водоемов и их берегов;
- профилактика жестокого обращения с животными;
- деятельность в области защиты животных;
- участие в профилактике и (или) тушении лесных пожаров.

Учитывая важность задачи по сохранению популяций диких животных, отмеченную, как указано выше, Президентом Российской Федерации, представляется целесообразным *предусмотреть деятельность по реабилитации и сохранению диких животных* в качестве одного из тематических конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации в рамках направления «Охрана окружающей среды и защиты животных», а также рассмотреть возможность увеличения объемов субсидирования данного направления.

Актуальными также представляются разработка и утверждение региональных и муниципальных программ, направленных на оказание помощи (в том числе финансовой) организациям, осуществляющим деятельность по реабилитации диких животных, включая предоставление грантов в форме субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета муниципального образования на конкурсной основе.

Участники мероприятия также отметили, что в большинстве случаев деятельность реабилитационных центров осуществляется на арендуемых земельных участках. В связи с этим видится рациональным оказание таким организациям *имущественной поддержки*, выражающейся, например, в

⁹ <https://президентскиегранты.пф/public/contest/directions/ecology>

предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование (статья 39.9 Земельного кодекса Российской Федерации), в том числе с возможностью последующего льготного выкупа без проведения торгов (статья 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации) или передачи в собственность бесплатно (статья 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации).

Одновременно предлагается проработать вопрос о выработке ряда льгот и преференций (в том числе налоговых) для организаций, осуществляющих деятельность по реабилитации диких животных.

Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка. С учетом данного положения участники предложили рассмотреть возможность *освобождения реабилитационных центров от уплаты земельного налога*.

Также в ходе мероприятия было предложено установить для организаций, осуществляющих деятельность по реабилитации объектов животного мира, налоговых льгот и преференций, в частности, исключить из объектов налогообложения выполнение работ (оказание услуг) по реабилитации диких животных и не облагать налогом доходы, получаемые такими организациями в результате соответствующей их уставу деятельности (например, от организации культурно-просветительских мероприятий, мероприятий, направленных на воспитание у населения нравственного и гуманного отношения к животным, научно-образовательного сотрудничества и другие).

Обсуждая иные возможные механизмы поддержки реабилитационных центров, участники отметили высокий потенциал государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-

частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ) *государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство* – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера¹⁰, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны.

Учитывая важную роль в обеспечении надлежащего обращения с животными без владельцев, в целях реализации перспективной формы поддержки развития строительства и функционирования приютов для животных в июне текущего года часть 1 статьи 7 Федерального закона № 224-ФЗ дополнена новым пунктом¹¹, предусматривающим в качестве объекта соглашения о государственно-частном партнерстве и муниципально-частном партнерстве *объекты, предназначенные для размещения приютов для животных.*

В целях задействования механизмов *государственно-частного и муниципально-частного партнерства* в сфере реабилитационной деятельности диких животных участники предложили также рассмотреть возможность *отнесения организаций, осуществляющих деятельность по реабилитации объектов животного мира, к объектам соответствующих соглашений* путем внесения необходимых изменений в Федеральный закон № 224-ФЗ.

В соответствии с положениями преамбулы Федерального закона № 52-ФЗ *животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и*

¹⁰ *Публичный партнер* - Российская Федерация либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование. Интересы публичного партнера представляют перечисленные в законе органы государственной власти и местного самоуправления.

¹¹ Пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 11 июня 2022 № 154-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации.

Исходя из вышеуказанных положений, целью Федерального закона № 52-ФЗ является *обеспечение биологического разнообразия, устойчивого использования всех его компонентов, создания условий для устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных и иной защиты животного мира как неотъемлемого элемента природной среды* (статья 2).

Сохранение биологического разнообразия является также одной из стратегических задач развития Российской Федерации¹².

На решение указанной стратегической задачи в том числе направлен федеральный проект «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» национального проекта «Экология»¹³.

Однако показатели национального проекта, на достижение которых направлен данный федеральный проект, предусматривают только создание условий устойчивого развития особо охраняемых природных территорий и экологического туризма (раздел 4.8 паспорта национального проекта «Экология»).

Участники мероприятия пришли к единому мнению о целесообразности включения в паспорт национального проекта «Экология» в рамках федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» мероприятий, направленных на создание условий развития и функционирования организаций, осуществляющих деятельность по реабилитации объектов животного мира, как одного из важных институтов сохранения биологического разнообразия нашей страны, предусмотрев соответствующие показатели их реализации.

¹² Пункт 7 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

¹³ Паспорт национального проекта «Экология» скорректирован с учетом положений Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и утвержден Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Участники мероприятия положительно оценили указанные выше новеллы законопроекта, предусматривающие введение разрешительного порядка деятельности лиц, занимающихся реабилитацией объектов животного мира на постоянной основе, и размещение сведений о таких разрешениях в открытом доступе (части 3 и 4 проектируемой статьи 28.1 Федерального закона № 52-ФЗ, пункт 7 статьи 1 законопроекта).

Вместе с тем, по мнению участников круглого стола, в целях обеспечения надлежащих условий для содержания и ухода за дикими животными важным также представляется предусмотреть требования (критерии), которым должны соответствовать организации, претендующие на получение разрешений для осуществления деятельности по реабилитации объектов животного мира, по аналогии с требованиями, предъявляемыми к приютам для животных¹⁴.

Кроме того, целесообразным представляется создание *единой информационной системы*¹⁵, содержащей сведения обо всех действующих организациях, осуществляющих деятельность по реабилитации объектов животного мира, и их специализации, выданных, приостановленных и отозванных разрешениях на осуществление деятельности по реабилитации объектов животного мира, а также организациях, претендующих на получение таких разрешений.

Участники мероприятия дополнительно обратили внимание, что организации, получившие разрешение на реабилитацию объектов животного мира, представляется целесообразным включить в перечень лиц, которым могут быть переданы для реабилитации безвозмездно изъятые или конфискованные дикие животные, подпадающие под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под

¹⁴ Статья 16 Федерального закона № 498-ФЗ; постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2019 года № 1504 «Об утверждении методических указаний по организации деятельности приютов для животных и установлению норм содержания животных в них».

¹⁵ Например, по аналогии с Государственной информационной системой учета отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ). Ссылка: <https://rpn.gov.ru/about/informing/systems/uoit/>.

угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 года¹⁶. В настоящее время данный перечень включает только государственные или муниципальные унитарные предприятия и учреждения для содержания и разведения в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в природоохранных, научных и просветительских целях, что делает невозможным передачу организациям, которые обладают всеми необходимыми компетенциями для реабилитации соответствующих животных.

Также, по мнению участников круглого стола, представляется целесообразным проработать вопрос об *упрощении процедуры информирования реабилитационными центрами Росприроднадзора или его территориальных органов обо всех этапах реабилитации.*

В настоящее время согласно Перечню № 819 для таких организаций предусмотрена обязанность в трехдневный срок уведомить территориальные органы Росприроднадзора о принятия животных на временное содержание. Трехдневные сроки направления реабилитационными центрами информации в Росприроднадзор или его территориальные органы также предусмотрены в рассматриваемом выше законопроекте (проектируемые части 5 и 11 статьи 28.1 Федерального закона № 52-ФЗ, пункт 7 статьи 1 законопроекта). С учетом значительного количества поступающих на содержание в реабилитационные центры животных, а также отсутствия в штате таких организаций необходимого количества работников, участники дискуссии предложили реализовать дифференциацию отчетности в зависимости от видов животных:

- отчетность по каждой особи для редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, а также крупных видов животных (например, медведи, лоси, косули, кабаны и пр.) – в течение 7 дней со дня поступления животного;
- обобщенная (списочная) ежемесячная/ежеквартальная отчетность для прочих видов (зайцы, совы, ежи, летучие мыши и пр.).

¹⁶ Подпункт «в» пункта 5 Правил использования безвозмездно изъятых или конфискованных диких животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 года, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2003 года № 304.

Одновременно с этим было предложено рассмотреть возможность реализации механизма подачи необходимых отчетов (актов) о поступлении/падеже/выбытии животных *в электронном виде*, в том числе в рамках предлагаемой выше новой единой информационной системы Росприроднадзора в области деятельности реабилитационных центров, либо с использованием действующих информационных систем¹⁷.

Важной также представляется разработка методических указаний (рекомендаций) по осуществлению деятельности по реабилитации диких животных, в том числе в отношении определенных видов животных.

Отдельное внимание в ходе мероприятия участники уделили вопросу кадрового обеспечения деятельности реабилитационных центров.

Так, представители реабилитационных центров сообщили, что на практике их деятельность осуществляется, как правило, непосредственно учредителями организации и *привлекаемыми добровольцами (волонтерами)*. Однако добровольцы (волонтеры) зачастую не обладают необходимыми компетенциями и навыками по работе с дикими животными. Более того, привлечение к работе с дикими животными неподготовленных добровольцев (волонтеров) может повлечь за собой нанесение непоправимого вреда здоровью не только животным, но и самим добровольцам (волонтерам). В связи с изложенным участники дискуссии обратили внимание на деятельность общественных инспекторов в области обращения с животными (далее – общественные инспекторы).

В силу положений статьи 20 Федерального закона № 498-ФЗ и пункта 6 Порядка организации деятельности общественных инспекторов в области обращения с животными, утвержденного приказом Минприроды России от 12 августа 2020 года № 591¹⁸ (далее – Порядок № 591), общественные инспекторы в целях оказания содействия органам государственного надзора в проведении мероприятий по предупреждению и выявлению нарушений

¹⁷ Например, Федеральная государственная информационная система в области ветеринарии (ФГИС «ВетИС»). Ссылка: <https://fsvps.gov.ru/ru/informacionnye-sistemy>.

¹⁸ Зарегистрирован в Минюсте России 21 сентября 2020 года, регистрационный № 59967.

требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в области обращения с животными, а также в реализации мер, направленных на воспитание у населения нравственного и гуманного отношения к животным, *должны располагать знаниями о требованиях к содержанию и использованию животных*. Таким образом, по сравнению с добровольцами (волонтерами) общественные инспекторы обладают минимальными знаниями требований действующего законодательства в области обращения с животными, т.е. являются более подготовленными и компетентными специалистами. Участники дискуссии также поделились положительным опытом работы общественных инспекторов в качестве добровольцев (волонтеров) в реабилитационных центрах.

Принимая во внимание, что наряду с контрольными функциями общественные инспекторы имеют право участвовать в работе по просвещению населения в области обращения с животными¹⁹, участники мероприятия выразили консолидированное мнение о целесообразности дальнейшего совершенствования и развития института общественных инспекторов, в том числе в части оказания ими содействия реабилитационным центрам по содержанию и уходу за животными.

В указанных целях предлагается внести изменения в часть 5 статьи 20 Федерального закона № 498-ФЗ, предусмотрев полномочия общественных инспекторов по оказанию содействия организациям, осуществляющим деятельность по реабилитации объектов животного мира, а также в Порядок № 591 в части установления квалификационных требований для общественных инспекторов, оказывающих содействие реабилитационным центрам по содержанию и уходу за дикими животными.

Другими важными проблемами в области реабилитации диких животных, требующими оперативного решения, являются неопределенность правового статуса земельных участков, на которых осуществляется деятельность

¹⁹ Пункт 3 части 5 статьи 20 Федерального закона № 498-ФЗ.

по реабилитации диких животных, и отсутствие механизма предоставления земельных участков в пользование реабилитационным центрам.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Исчерпывающий перечень категорий земель в Российской Федерации в соответствии с целевым назначением приведен в части 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации. При этом в соответствии с частью 2 указанной статьи земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением и правовым режимом, определенным исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования. В отношении земельного участка в соответствии с федеральным законом могут быть установлены один или несколько основных, условно разрешенных или вспомогательных *видов разрешенного использования*.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с *Классификатором видов разрешенного использования земельных участков*, утвержденным приказом Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412²⁰ (далее – Классификатор). В настоящее время содержание диких животных в неволе согласно Классификатору возможно на землях с видом разрешенного использования земельного участка «Цирки и зверинцы» (код 3.6.3). Также содержание и лечение животных, не являющихся сельскохозяйственными, под надзором человека, и оказание услуг по содержанию и лечению бездомных животных возможны на землях с видом разрешенного использования земельного участка «Приюты для животных». Видов разрешенного использования земельных участков для оказания услуг

²⁰ Зарегистрирован в Минюсте России 15 декабря 2020 года № 61482.

по содержанию диких животных в целях их лечения и реабилитации (за исключением ветеринарных услуг) в Классификаторе не предусмотрено.

Участники мероприятия выразили обеспокоенность тем, что на практике нередки случаи привлечения организаций, осуществляющих реабилитационную деятельность диких животных, к административной ответственности за нецелевое использование земельных участков по судебным искам Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии ²¹.

Учитывая изложенное, участники мероприятия, наряду с приведенной выше законодательной инициативой по внесению изменений в Лесной кодекс Российской Федерации (пункт 1 статьи 3 законопроекта), предложили рассмотреть возможность законодательного закрепления права осуществления деятельности по реабилитации диких животных и на других категориях земель, в частности, *земель сельскохозяйственного назначения, земель населенных пунктов, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель водного фонда*, путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации.

Одновременно представляется целесообразным дополнить Классификатор видом разрешенного использования земельного участка *«Реабилитация объектов животного мира»*, предусмотрев в описании вида разрешенного использования земельного участка, например, *осуществление деятельности по содержанию объектов животного мира в целях их лечения и реабилитации, включая обустройство соответствующих земельных участков*.

Обсуждая перспективы развития деятельности по реабилитации диких животных, участники подчеркнули важность подготовки квалифицированных специалистов в области ветеринарии, оказывающих услуги по *лечению диких животных*. С учетом проектируемой в рассматриваемом выше законопроекте

²¹ Например, решение Ивановского областного суда от 13 июня 2017 года по делу № 21-158/2017.

нормой об установлении причины гибели дикого животного с участием специалиста в области ветеринарии (проектируемая часть 11 статьи 28.1 Федерального закона № 52-ФЗ, пункт 7 статьи 1 законопроекта), участники круглого стола предложили проработать вопрос о целесообразности выделения в Общероссийском классификаторе специальностей по образованию (ОК 009-2016)²² отдельной специализации «ветеринария диких животных» в рамках специальности «ветеринария и зоотехния» с последующей разработкой соответствующих профессиональных и образовательных стандартов в целях подготовки высококвалифицированных специалистов данного профиля в образовательных организациях среднего профессионального образования и высшего образования.

Дополнительно участники мероприятия обратили внимание, что обсуждение вопросов дальнейшего развития и совершенствования института реабилитации диких животных в Российской Федерации и выработку соответствующих решений с учетом позиций органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и профильных организаций целесообразно проводить на специализированной площадке, в качестве которой может выступить Рабочая группа по вопросам предпринимательства и сохранения биологического разнообразия²³ или иная специально созданная для данной цели рабочая группа.

На основании вышеизложенного, в целях дальнейшего развития сотрудничества общественности и профильных организаций в сфере оказания помощи диким видам животных, сохранения биоразнообразия, формирования ответственного отношения к оказанию помощи диким видам животных, а также поддержки лиц, осуществляющих деятельность по сохранению и реабилитации диких видов животных, Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

²² Принят и введен в действие приказом Росстандарта от 8 декабря 2016 года № 2007-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора специальностей по образованию (ОКСО) ОК 009-2016».

²³

https://www.mnr.gov.ru/press/news/v_minprirody_rossii_v_ramkakh_realizatsii_natsproekta_ekologiya_sostoyalos_per_voe_zasedanie_rabochey/

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (в пределах предоставленных полномочий) рассмотреть возможность разработки проектов нормативных правовых актов, предусматривающих:

- отнесение организаций, осуществляющих деятельность по реабилитации объектов животного мира, к объектам соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве в соответствии с положениями статьи 7 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- законодательное закрепление права осуществления деятельности по реабилитации диких животных на землях сельскохозяйственного назначения, землях населенных пунктов, землях особо охраняемых территорий и объектов, землях водного фонда;

- установление порядка передачи реабилитированных животных из реабилитационных центров в иные организации, в том числе в приюты для животных, зоопарки, зоотеатры, океанариумы, а также частным лицам в случаях, когда выпуск реабилитированных животных в естественную среду обитания невозможен;

- установление порядка взаимодействия организаций, осуществляющих деятельность по реабилитации объектов животного мира, с государственными ветеринарными службами и частными ветеринарными клиниками в целях оказания лечебной помощи диким животным;

- включение организаций, получивших разрешение на реабилитацию объектов животного мира, в перечень лиц, которым могут быть переданы для

реабилитации безвозмездно изъятые или конфискованные дикие животные, попадающие под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 года.

Правительству Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации совместно с Управлением делами Президента Российской Федерации рассмотреть возможность увеличения объемов субсидирования, выделяемых Фонду-оператору президентских грантов на поддержку некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, в рамках направления «Охрана окружающей среды и защиты животных» на реализацию проектов по реабилитации и сохранению диких животных.

Правительству Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службе по налогам и сборам и Федеральной службе по надзору в сфере природопользования рассмотреть возможность выработки механизмов регулярной государственной поддержки (в том числе финансовой) организаций, осуществляющих деятельность по реабилитации объектов животного мира, а также ряда льгот и преференций (в том числе налоговых), в частности, предусматривающих:

- освобождение таких организаций от уплаты земельного налога;
- исключение из объектов налогообложения выполнение работ (оказание услуг) по реабилитации диких животных, не облагать налогом доходы, получаемые такими организациями в результате соответствующей их уставу деятельности (например, от организации культурно-просветительских мероприятий, мероприятий, направленных на воспитание у населения нравственного и гуманного отношения к животным, научно-образовательного сотрудничества и другие).

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству цифрового

развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования рассмотреть возможность проработки вопроса о создании *единой информационной системы*, содержащей информацию обо всех действующих организациях, осуществляющих деятельность по реабилитации объектов животного мира, и их специализации, выданных, приостановленных и отозванных разрешениях на осуществление деятельности по реабилитации объектов животного мира, а также организациях, претендующих на получение таких разрешений, включая возможность передачи реабилитационными центрами необходимой информации в органы власти (в том числе отчетной) с использованием указанной информационной системы.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству просвещения Российской Федерации, Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии (в пределах предоставленных полномочий) рассмотреть возможность выделения в Общероссийском классификаторе специальностей по образованию (ОК 009-2016) отдельной специализации «ветеринария диких животных» в рамках специальности «ветеринария и зоотехния» с последующей разработкой соответствующих профессиональных и образовательных стандартов в целях подготовки высококвалифицированных специалистов данного профиля в образовательных организациях среднего профессионального образования и высшего образования.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службе по надзору в сфере

природопользования рассмотреть возможность внесения изменений в Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, устанавливающих в качестве вида разрешенного использования земельного участка «Реабилитация объектов животного мира», предусматривающего осуществление деятельности по содержанию объектов животного мира в целях их лечения и реабилитации, включая обустройство соответствующих земельных участков.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования рассмотреть возможность проработки вопросов:

1. Об упрощении процедуры информирования обо всех этапах реабилитации диких животных организациями, осуществляющими деятельность по реабилитации объектов животного мира, в том числе путем реализации механизма подачи необходимых отчетов (актов) о поступлении/падеже/выбытии животных в электронном виде, а также применения дифференцированного подхода к предоставлению отчетности в зависимости от видов животных:

- отчетность по каждой особи для редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, а также крупных видов животных (например, медведи, лоси, косули, кабаны и пр.) – в течение 7 дней со дня поступления животного;
- обобщенная (списочная) ежемесячная/ежеквартальная отчетность для прочих видов (зайцы, совы, ежи, летучие мыши и пр.).

2. О дальнейшем совершенствовании и развитии института общественных инспекторов, в том числе в части оказания ими содействия реабилитационным центрам по содержанию и уходу за животными, путем инициирования внесения необходимых изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации, предусматривающих установление полномочий общественных инспекторов по оказанию содействия организациям, осуществляющим деятельность по реабилитации объектов животного мира, а также установление квалификационных требований,

предъявляемых к общественным инспекторам, необходимых для выполнения работ (услуг) по содержанию и уходу за дикими животными.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Доработки проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным»²⁴ с учетом замечаний и предложений, изложенных в настоящих рекомендациях.

2. Разработки методических указаний (рекомендаций) по осуществлению деятельности по реабилитации диких животных, в том числе в отношении отдельных видов животных.

3. Инициирования обсуждения вопросов дальнейшего развития и совершенствования института реабилитации диких животных в Российской Федерации и выработки соответствующих решений с учетом позиций органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и профильных организаций на заседаниях Рабочей группы по вопросам предпринимательства и сохранения биологического разнообразия²⁵ либо создания для данной цели новой межведомственной рабочей группы.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, руководителям высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, главам муниципальных образований рассмотреть возможность:

1. Разработки и утверждения региональных и муниципальных программ, направленных на оказание помощи (в том числе финансовой) организациям, осуществляющим деятельность по реабилитации диких животных, включая предоставление грантов в форме субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета муниципального образования на конкурсной основе.

²⁴ <http://regulation.gov.ru/p/126031>

²⁵ https://www.mnr.gov.ru/press/news/v_minprirody_rossii_v_ramkakh_realizatsii_natsproekta_ekologiya_sostoyalos_pervoe_zasedanie_rabochey/

2. Оказания организациям, осуществляющим деятельность по реабилитации объектов животного мира, имущественной поддержки, выражающейся, например, в предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование, в том числе с возможностью последующего льготного выкупа без проведения торгов или передачи в собственность бесплатно.

Фонду-оператору президентских грантов рассмотреть возможность включения деятельности по реабилитации и сохранению диких животных в качестве одного из тематических конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации в рамках направления «Охрана окружающей среды и защиты животных».