

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 335106-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об
ответственном обращении с животными и о внесении изменений в
отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 335106-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – законопроект, проект федерального закона).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, научного, профессионального и экспертного сообществ (далее при одновременном упоминании – участники общественной экспертизы).

Проект федерального закона внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 12 апреля 2023 года (далее – Государственная Дума) депутатами Государственной Думы Кобылкиным Д.Н., Авксентьевой С.В. и другими. 16 мая 2023 года законопроект принят в первом чтении.

Согласно пояснительной записке к законопроекту его положения направлены обеспечение безопасности и законных интересов граждан, а также в целях защиты животных от незаконных действий и жестокого обращения. В проекте федерального закона предусматривается, что *принятие решения по вопросу обращения с животными без владельцев* на территории конкретного региона, в случае необходимости, будет осуществляться высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев (*включая мероприятия при*

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/335106-8>

осуществлении такой деятельности) будут устанавливаться законом субъекта Российской Федерации. Авторы законодательной инициативы указали в пояснительной записке к законопроекту, что такие *решения должны приниматься с учетом позиции проживающих в регионе граждан*, в том числе через своих представителей в органах законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Участники общественной экспертизы отметили, что указанный законопроект получил широкий общественный резонанс, включая обсуждение его положений в социальных сетях и направление в адрес Президента Российской Федерации и Государственной Думы обращений, направленных *против* данной законодательной инициативы.

Участники общественной экспертизы высказали консолидированную позицию, что в предложенной редакции положения законопроекта *не отвечают нравственным принципам и принципам гуманности*, закрепленным в статье 4 Федерального закона от 27 декабря 2017 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 498-ФЗ), *не направлены на гуманизацию общества и вступают в противоречие* с последовательно реализуемой на протяжении последних лет государственной политикой в области ответственного обращения с животными и поручениями Президента Российской Федерации в данной сфере².

Проектируемые изменения в пункт 2 статьи 3 и в статью 27 Федерального закона № 498-ФЗ (статья 1 законопроекта), предусматривающие возможность установления порядка организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев и определения перечня таких мероприятий законом субъекта Российской Федерации *без необходимости*

² Перечень поручений Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 года № Пр-1069 по итогам прошедшей 5 июня 2020 года встречи с представителями общественных организаций, осуществляющих деятельность в области экологии и защиты животных (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63608>), и перечень поручений Президента Российской Федерации от 15 мая 2021 года № Пр-808 по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента Российской Федерации по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65594>).

применения положений частей 1, 2, 5 и 6 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ, по мнению участников общественной экспертизы, *несут в себе риски последующего избирательного применения обязательных требований, установленных на федеральном уровне*, что не согласуется с положениями статьи 9 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что в части 1 статьи 7 и части 7 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ уже *предусмотрено полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев* в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев³. Кроме того, в июле 2022 года статьи 7 и 18 Федерального закона № 498-ФЗ были дополнены положениями, устанавливающими полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации *по установлению порядка предотвращения причинения животными без владельцев вреда жизни или здоровью граждан* в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями⁴.

Представляется, что предусмотренные в законопроекте новеллы не согласуются с указанными выше нормами действующей редакции Федерального закона № 498-ФЗ. В то же время предложенное в законопроекте наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливать *отличный от общепринятых на федеральном уровне* перечень мероприятий и порядок их организации при осуществлении деятельности по

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2019 года № 1180 «Об утверждении методических указаний по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2022 года № 1980 «Об утверждении методических указаний по предотвращению причинения животными без владельцев вреда жизни или здоровью граждан».

обращению с животными без владельцев может привести к отсутствию единства концепции правового регулирования в данной сфере, так как в разных регионах могут быть установлены различные исключения из правил, отличающиеся не только по уровню правового регулирования, но и по территории их реализации. Подобного рода подход не соответствует принципу юридического равенства, вытекающему из положений Конституции Российской Федерации, обусловленному необходимостью формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, поскольку юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы. Указанное создает риски неоднозначного толкования и произвольного применения проектируемых норм, нарушая тем самым конституционные гарантии защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Необходимо также отметить, что проектируемые в статье 1 законопроекта положения противоречат Конституции Российской Федерации и положениям Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ).

Так, в соответствии с положениями статьи 76 Конституции Российской Федерации *законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации будет действовать только такой нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, который принят в рамках собственного правового регулирования субъекта Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*, в то время как вопросы ответственного обращения с животными согласно положениям части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации

и субъектов Российской Федерации. Кроме того, *принятие закона субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не предусмотрено положениями Федерального закона № 414-ФЗ.*

В соответствии с положениями статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ:

– мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев включают в себя передачу отловленных животных без владельцев в приюты для животных и их содержание в них до наступления естественной смерти, возврат потерявшихся животных их владельцам или поиск новых владельцев для поступивших в приюты животных, возврат животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места обитания (*часть 1*);

– не подлежат отлову стерилизованные животные без владельцев, имеющие неснимаемые или несмываемые метки, не проявляющие немотивированной агрессивности в отношении других животных или человека, при отлове животных без владельцев *не допускается* применение веществ, лекарственных средств, способов и технических приспособлений, *приводящих к увечьям, травмам или гибели* животных, лица, осуществляющие отлов животных без владельцев, несут ответственность за их жизнь и здоровье, а также обязаны вести *видеозапись процесса отлова* животных без владельцев (*часть 2*);

– содержание отловленных животных без владельцев в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных, не допускается (*часть 5*);

– при возврате животных без владельцев на прежние места обитания лица, осуществляющие такой возврат, обязаны вести *видеозапись процесса возврата* животных (*часть 6*).

Участники общественной экспертизы высказали опасения, что предлагаемое в статье 1 законопроекта правовое регулирование, устанавливающее право субъектов Российской Федерации при организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев не

применять указанные выше положения частей 1, 2, 5 и 6 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ, на практике может привести к *неконтролируемому* (ввиду отмены обязательного ведения видеозаписи процесса) *применению* лекарственных средств, способов и технических приспособлений, влекущих за собой увечья и гибель животных, что не соответствует принципу гуманного обращения с животными, как существами, способными испытывать эмоции и физические страдания (пункт 1 статьи 4 Федерального закона № 498-ФЗ).

В то же время установление возможности избирательного применения нормы по возврату потерявшихся животных их владельцам, а также поиска новых владельцев поступившим в приюты животным не согласуется с положениями статьи 230 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Кроме того, отсутствие обязанности по ведению видеозаписи процесса отлова животных без владельцев и их возврата на прежние места обитания может *создавать риски нецелевого расходования бюджетных средств*, выделяющихся Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации на реализацию мероприятий по обращению с животными без владельцев.

Обсуждая в целом концепцию законопроекта, участники общественной экспертизы отметили, что в тех субъектах Российской Федерации, где надлежащим образом осуществляется реализация положений Федерального закона № 498-ФЗ, наблюдается значительное сокращение количества безнадзорных животных без их умерщвления⁵. При этом существенной проблемой является самовыгул животных, имеющих владельца, так как такие животные зачастую могут проявлять агрессию, например, из-за испуга или отличия поведения людей на улице от привычного поведения владельца.

Принятие законопроекта в представленной редакции, по мнению экспертного сообщества, может привести к росту рисков неисполнения надлежащим образом требований законодательства Российской Федерации в

⁵https://www.pnp.ru/social/v-mosgordume-vystupili-protiv-negumannyykh-metodov-borby-s-napadeniyami-sobak.html?utm_source=rnews;
https://nn.aif.ru/society/details/mer_nizhnego_novgoroda_yuriy_shalabaev_vyskazalsya_ob_evtanazii_brodyachih_sobak;
<https://ria.ru/20230428/sobaki-1868476562.html>

области ответственного обращения с животными, а также рисков возврата к старым, неэффективным методам сокращения популяции животных без владельцев путем их умерщвления, в том числе в тех регионах страны, где в настоящее время эффективно реализуется гуманная схема обращения с животными без владельцев.

Кроме того, предложенное авторами законопроекта правовое регулирование не только не решит в целом проблемы сокращения популяции животных без владельцев, так как указанная мера не затрагивает вопросы *ответственного обращения* с животными (например, бесконтрольный «выброс» домашних животных на улицу и т.д.), но и может привести к противоположному от декларируемого в пояснительной записке результату, в том числе повышению риска причинения вреда жизни и здоровью граждан и жестокого обращения с животными.

Участники общественной экспертизы отмечают, что в целях регулирования популяции безнадзорных животных целесообразным представляется усилить контроль за исполнением поручений Президента Российской Федерации в данной сфере, в частности, – обеспечить совершенствование действующего законодательства Российской Федерации путем установления порядка и принятия единых методик по ведению *учета домашних питомцев и мониторинга состояния популяций* животных без владельцев и регламентации деятельности по содержанию и *разведению домашних и диких животных*, в том числе соответствующих объединений (клубов и ассоциаций), а также обеспечить развитие на территории Российской Федерации сети приютов для безнадзорных животных. Важным также представляется усиление контроля за исполнением органами исполнительной власти всех уровней и уполномоченными организациями требований законодательства Российской Федерации в области ответственного обращения с животными.

На основании изложенного проект федерального закона № 335106-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ответственном обращении с

животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в предложенной редакции не может быть поддержан.