

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 974103-8 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона
“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 № 974103-8 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"» (далее также – проект федерального закона, законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам общественного обсуждения проекта федерального закона с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, а также представителей профессионального и экспертного сообществ.

Проект федерального закона внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации группой депутатов 22 июля 2025 года¹.

В законопроекте предлагается дополнить статью 18 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) положением, устанавливающим запрет физическим лицам и юридическим лицам осуществлять противодействие представителям организаций, осуществляющих отлов животных без владельцев.

В пояснительной записке к проекту федерального закона его авторы указывают, что предлагаемое изменение разработано в целях усиления мер по защите жизни и здоровья граждан, в том числе женщин и детей, от потенциальных угроз, связанных с присутствием животных без владельцев (в

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/974103-8>

частности, собак), и обосновывают необходимость внесения предлагаемого изменения тем, что, по их мнению, действующая система правового регулирования и мер по обращению с животными без владельцев не обеспечивает надлежащий уровень безопасности населения.

Признавая важность поставленных авторами законопроекта целей, участники общественной экспертизы отметили, что предлагаемый в проекте федерального закона подход не является оптимальным с позиции достижения декларируемой цели и влечет ряд негативных последствий.

В частности, участниками общественной экспертизы были сформулированы нижеследующие замечания к положениям проекта федерального закона.

1. В положении проектируемой части 4.1 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ предлагается установить запрет физическим и юридическим лицам противодействовать представителям организаций, осуществляющих отлов животных без владельцев.

Следует отметить, что согласно пункту 3.1 части 1 статьи 7 Федерального закона № 498-ФЗ организация мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ к таким мероприятиям относится отлов животных без владельцев, в том числе их транспортировка и немедленная передача в приюты для животных.

В свою очередь, согласно части 3 статьи 7 Федерального закона № 498-ФЗ, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями в области обращения с животными, в том числе по организации мероприятий по отлову и содержанию животных без владельцев в приютах для животных, с

финансированием за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставляемых местному бюджету².

Таким образом, органы местного самоуправления при осуществлении мероприятий по отлову и содержанию животных без владельцев в приютах для животных действуют в рамках переданных им государственных полномочий. При этом органы местного самоуправления и действующие от их имени организации, реализуя переданные государственные полномочия, выполняют публично значимые функции.

В то же время участники общественной экспертизы отметили, что правовые инструменты реагирования на случаи воспрепятствования такой деятельности уже урегулированы законодательством Российской Федерации. В частности, предусматриваются гражданско-правовые средства защиты интересов исполнителей (в том числе возмещение убытков и ответственность за вмешательство в исполнение обязательств³), меры, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (обеспечение исполнения контракта, фиксация нарушений⁴), а также меры обеспечения общественного порядка, применяемые органами внутренних дел, что исключает необходимость установления дополнительного запрета.

Одновременно участники общественной экспертизы обратили внимание на отсутствие в проектируемом положении критериев, позволяющих определить, какие именно действия относятся к «противодействию», что потенциально расширяет сферу применения запрета на случаи выражения гражданами несогласия с проводимыми мероприятиями, обращения в органы публичной власти либо иные формы реализации права на участие в решении вопросов местного значения.

² Пункт 3 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³ Статьи 12, 15, 393, 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации.

⁴ Статьи 34 и 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Помимо этого, участники общественной экспертизы отметили, что отсутствие в проекте федерального закона положений, потенциально разграничивающих правомерные и неправомерные действия представителей организаций, осуществляющих отлов животных без владельцев, может привести к ограничению возможности граждан реагировать на случаи нарушений законодательства Российской Федерации, в том числе на факты жестокого обращения с животными.

В связи с изложенным участники общественной экспертизы пришли к выводу, что предлагаемое изменение в части установления запрета противодействовать представителям организаций, осуществляющих отлов животных без владельцев, представляется избыточным.

2. Наряду с изложенным в рамках общественной экспертизы участники также сформулировали нижеследующие замечания юридико-технического характера.

2.1. Так, в положении проектируемой части 4.1 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ формулировка «физическим лицам и юридическим лицам запрещается» представляется избыточной.

В частности, при установлении запрета юридическая техника правового регулирования отношений в области обращения с животными не предусматривает указания категории субъектов правоотношений⁵, поскольку запрет по умолчанию распространяется на всех лиц, на которых распространяется действие законодательного акта.

2.2. В положении проектируемой части 4.1 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ формулировка «противодействовать представителям организаций» представляется не соответствующей терминологии, используемой в законодательстве Российской Федерации.

⁵ К примеру, в статьях 12, 13, 18 Федерального закона № 498-ФЗ.

В частности, в нормативных правовых актах для обозначения запрета вмешательства в деятельность уполномоченных лиц используется термин «воспрепятствовать»⁶, имеющий более устоявшееся правовое содержание.

На основании вышеизложенного Общественная палата не поддерживает проект федерального закона № 974103-8 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"».

⁶ К примеру, статьи 17.2-17.2.2, 17.5, 17.8, 19.4.1-19.4.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.