

**Совет Федерации
Федерального собрания
Российской Федерации**

О Б Р А Щ Е Н И Е .

19 декабря 2018 года Государственной думой Российской Федерации был принят проект Федерального закона Российской Федерации № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Названный законопроект не может быть в дальнейшем принят в представленной редакции и нуждается в возвращении на доработку ввиду следующего.

Законопроект был внесен в федеральный законодательный орган 19 ноября 2010 года.

Решением Комитета по экологии и охране окружающей среды Государственной Думы РФ от 21.02.2017 года срок внесения поправок в рассматриваемый законопроект был продлен до 24 марта 2017 года. В дальнейшем продление сроков внесения поправок и подготовки нормативного акта ко второму чтению не производилось.

До момента внесения законопроекта на рассмотрение Государственной Думы РФ 18 декабря 2018 года ни к обсуждению текста законопроекта, ни к внесению и рассмотрению поправок, научное, профессиональное сообщество и общественные объединения кинологов, фелинологов, коневодов, оленеводов, зооиндустрии и иных заинтересованных отраслей не привлекалось.

Порядок принятия федеральных законов определяется Конституцией Российской Федерации и регламентами палат Федерального собрания.

В нарушение указанных нормативных актов, представленный к принятию Государственной Думой во втором чтении законопроект появился непосредственно перед пленарным заседанием законодательного органа 18 декабря 2018 года, без обсуждения и рассмотрения в соответствии с требованиями Регламента Государственной Думы.

В силу совокупного анализа позиции Конституционного Суда Российской Федерации, нарушение порядка принятия законодательного акта, в том числе и нарушение регламентных норм, непосредственно регулирующих процедуру законодательной деятельности, в зависимости от характера этих нарушений и их влияния на формирование воли законодателя при принятии закона, может повлечь признание его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

В соответствии с требованиями статьи 72 Конституции Российской Федерации, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- ♦ вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- ♦ природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- ♦ административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- ♦ общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- ♦ защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Вопреки требованиям действующей Конституции РФ, законопроект, относимый к вопросам пользования природными ресурсами в области животного мира, затрагивающий вопросы природопользования и экологической безопасности, вносящий изменения в законодательство, относимое к вопросам охраны окружающей среды и затрагивающий вопросы жизнедеятельности отдельных малочисленных этнических общностей, рассмотрен

Государственной думой без обсуждения и проработки с субъектами Российской Федерации, без проведения экспертизы данного документа профессиональным сообществом и заинтересованными общественными объединениями и общностями.

Помимо противоречия Конституции РФ в части разграничения полномочий, представленный закон вносит прямые разногласия с нормами действующего законодательства, не соответствует установленным и нормативно регламентированным требованиям, нарушает сложившиеся в обществе правоотношения и правоприменительную практику, оперирует не установленными определениями и понятиями.

Так, в соответствии с ч.1 ст.1 рассматриваемого проекта Федерального закона Российской Федерации № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», установлено, что предметом ведения указанного нормативного акта являются «отношения в области обращения с животными», при этом законодателем проигнорировано, что ни одной нормой действующего законодательства не регламентировано и не установлено понятие «животные».

При разработке понятийного ряда, предусмотренного в ст.3 проекта закона, понятие «животные» также не закреплено. Таким образом, предмет ведения закона предоставляет возможность произвольного толкования, что недопустимо в правоприменительной практике.

При формулировании концептуальных принципов законодательного регулирования, авторами закона в ст.4 использованы неприменимые к предмету ведения и не имеющие предметного и научного обоснования понятия.

В частности, законодателем декларируются следующие принципы обращения с животными:

- 1) отношение к животным как к существам, способным испытывать эмоции и физические страдания;
- 2) ответственность человека за судьбу животного;
- 3) воспитание у населения нравственного и гуманного отношения к животным;
- 4) научно обоснованное сочетание нравственных, экономических и социальных интересов человека, общества и государства.

Антинаучность, декларативность и небрежность указанной законодательной нормы прямо противоречит целям, задачам и принципам законотворчества.

На основании позиции Конституционного Суда РФ, при толковании нормативного правового акта принимается во внимание буквальный смысл содержащихся в нем слов и выражений, смысл, придаваемый ему официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой.

В соответствии с определением, эмоция – это психический процесс, отражающий субъективное оценочное отношение к существующим или возможным ситуациям и объективному миру.

Таким образом, буквальное значение выражения «отношение к животным как к существам, способным испытывать эмоции», содержащееся в рассматриваемом законопроекте, свидетельствует о необходимости признания животного в качестве субъекта, способного иметь оценочные суждения, выраженные представления об окружающем мире, событиях и явлениях, наделенного способностью формулировать и транслировать свою точку зрения, чувства, убеждения и желания.

Данное законодательное закрепление носит антинаучный характер и противоречит базовым основам биологии, в силу которых поведение животных обусловлено доминирующим типом высшей нервной деятельности, инстинктами и рефлексамми, а не эмоциями и иными психическими проявлениями свойственными мыслящим индивидуумам.

Закрепление принципа «ответственности человека за судьбу животного» и «воспитания у населения нравственного и гуманного отношения к животным» носит декларативный, умозрительный и всеобъемлющий характер, не отвечающий сфере применения законопроекта.

Декларация «научно обоснованного сочетания нравственных, экономических и социальных интересов человека, общества и государства» также не подкреплена какими-либо практическими или научными основаниями и не может быть реализована в правоприменительной практике, т.к. предусматривает ничем не ограниченную широту интерпретации.

При принятии законопроекта, в нарушение Конституции РФ, законодателем были узурпированы полномочия субъектов Российской Федерации и органов муниципальной власти.

На основании ч.3 ст.5 Конституции РФ, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, регулируется Федеральным законом от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», статьей 1 которого установлено, что санитарно-эпидемиологическое благополучие населения - состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Согласно пункту 2 статьи 2 поименованного закона полномочиями в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения обладают наряду с Российской Федерацией и субъекты Российской Федерации, расходным обязательством которых является осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий и которые вправе осуществлять в названной сфере правовое регулирование (статья 6 этого же закона).

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), определены пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В круг полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации наряду с решением вопросов организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, включена организация проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных.

Внося в положения вновь принятого Федерального закона нормы, включающие в себя отлов животных, их содержание (в том числе лечение, вакцинацию, стерилизацию), возврат на прежние места их обитания и иные мероприятия, авторы законодательной инициативы, без согласования с субъектами Российской Федерации, присвоили полномочия, относимые к предмету ведения региональной законодательной инициативы, тем самым грубейшим образом нарушив конституционные принципы федерализма.

Более того, в силу положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 30.10.2018 года) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения и полномочиям органов местного самоуправления относятся, в том числе:

- ♦ разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
- ♦ организация мероприятий по охране окружающей среды;
- ♦ создание условий для оказания медицинской помощи населению;
- ♦ создание условий для организации досуга;
- ♦ обеспечение условий для развития физической культуры, спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;
- ♦ участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;
- ♦ утверждение правил благоустройства территории, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов;

- ♦ утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории;
- ♦ создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству);
- ♦ организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- ♦ создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий;
- ♦ оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации;
- ♦ создание условий для развития туризма;
- ♦ осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных;
- ♦ оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта т.д.

Пунктом 2 части 5 ст.13 проекта Федерального закона Российской Федерации №458458-5 «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вменены требования по «обеспечению уборки продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования».

Деятельность по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов отнесена к вопросам местного значения и компетенции органов местного самоуправления.

На основании Федерального классификационного каталога отходов 2018 года, экскременты и навоз животных относятся к биологическим отходам четвертого класса опасности и не подлежат совместному накоплению, складированию и утилизации с иными твердыми коммунальными и бытовыми отходами.

Для реализации владельцами животных закрепленного принятым законопроектом требования об «обеспечении уборки продуктов жизнедеятельности в местах и на территориях общего пользования» на органы местного самоуправления возлагается обязанность по созданию инфраструктуры по отдельному сбору данного вида отходов, его хранению и утилизации.

Ни в одном муниципальном образовании Российской Федерации данная инфраструктура не сформирована. В лицензионные требования специализированных организаций по сбору и транспортировке отходов, требования о раздельном сборе экскрементов не включены, полигоны по утилизации коммунальных отходов площадки по утилизации фекальных отходов не содержат, бюджетные ассигнования на организацию данного вида деятельности отсутствуют, бюджетная обеспеченность не предусмотрена, анализ необходимого объема финансирования при принятии закона не произведен, заключения о потребности в финансировании не истребованы, затраты на реализацию данного законоположения не просчитаны, источники финансирования компенсации муниципальным образованиям дополнительно делегированных функций не установлены.

Пунктом 3 части 5 ст.13 проекта Федерального закона Российской Федерации №458458-5 «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вменены требования по «недопущению выгула животных вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных».

Определение мест, разрешенных для выгула животных, относится к вопросам территориального планирования муниципальных образований и является компетенцией органов местного самоуправления.

Вводя понятие «выгула животных», законодатель проигнорировал отраслевые нормы и требования, в соответствии с которыми выгулом животного является отправление им естественных надобностей.

Для обеспечения отправления естественных надобностей, места выгула животных должны быть определены и оборудованы в шаговой доступности от мест содержания животных. В случае содержания животных в условиях поселений, шаговую доступность мест

выгула возможно обеспечить только путем оборудования обслуживаемых площадок для выгула в каждом дворе многоквартирного дома.

При формировании схем территориального устройства и землепользования муниципальных образований ни в одном поселении или городском округе выдел земельных участков под указанные цели не был предусмотрен. Пересмотр сформированных и утвержденных схем территориального устройства в подавляющем большинстве населенных пунктов невозможен. Соблюдение санитарных норм в густонаселенных городах страны при реализации требования выгула только в специально отведенных местах невозможно.

Выдел, оборудование и содержание мест для выгула животных требуют существенных финансовых затрат со стороны органов местного самоуправления. Бюджетные ассигнования на организацию данного вида деятельности отсутствуют, бюджетная обеспеченность не предусмотрена, анализ необходимого объема финансирования при принятии закона не произведен, заключения о потребности в финансировании не истребованы, затраты на реализацию данного законоположения не просчитаны, источники финансирования компенсации муниципальным образованиям дополнительно делегированных функций не установлены, согласование с регионами не произведено.

В силу положений ст.12 Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В развитие гарантий самостоятельности и независимости органов местного самоуправления, конституционно закреплены следующие принципы в области муниципального управления:

- ♦ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч.1 ст.130 Конституции РФ);
- ♦ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч.1 ст.131 Конституции РФ);
- ♦ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч.2 ст.132 Конституции РФ);
- ♦ местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст.133 Конституции РФ).

Возлагая на органы местного самоуправления обязанность по установлению мест, разрешенных для выгула животных, инициаторы рассматриваемой законодательной инициативы грубейшим образом нарушили конституционные требования, регулирующие и гарантирующие права муниципальных образований. Отсутствие компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральным органом законодательной власти прямо противоречит нормам Конституции РФ и позволяет признать принятый законодательный акт неконституционным.

Возвращаясь к положениям законопроекта, предусматривающим «деятельность, включающую в себя отлов животных, их содержание (в том числе лечение, вакцинацию, стерилизацию), возврат на прежние места их обитания и иные мероприятия, предусмотренные настоящим Федеральным законом», необходимо отметить следующее.

На основании требований п.49 ч.2 ст.26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» федеральный законодатель предусмотрел решение вопроса регулирования численности безнадзорных животных, как источника болезней, путем проведения мероприятия, представляющего собой единство двух действий: отлов и содержание, что исключает иное правовое регулирование общественных отношений в названной сфере, в том числе предусматривающее вместо содержания безнадзорных животных их возврат в прежнюю среду обитания.

Такое толкование согласуется с предписаниями, содержащимися в Санитарно-эпидемиологических правилах и нормативах СанПиН 3.2.3215-14, утвержденных постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 22 августа 2014 г. №50, Санитарно-эпидемиологических правилах СП 3.1.7.2627-10, утвержденных постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 г. №54.

Так, Правила от 6 мая 2010 г., устанавливающие основные требования к комплексу организационных и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, направленных на предупреждение возникновения и распространения заболеваний бешенством среди населения Российской Федерации, соблюдение которых обязательно на всей территории Российской Федерации, в том числе для органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, организаций, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности (пункты 1.1 и 1.2), включают в мероприятия по недопущению возникновения случаев бешенства среди людей регулирование численности безнадзорных животных, которое проводится путем их отлова и содержания в специальных питомниках, в том числе и после прививки против бешенства (пункты 1.1, 1.2, 9.2 и 9.5).

Такие же предписания содержатся в пунктах 8.2 и 8.4.2 Правил от 22 августа 2014 г., закрепляющих требования к комплексу организационных, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, проведение которых направлено на предупреждение возникновения и распространения паразитарных заболеваний, исполнение которых является обязательным на всей территории Российской Федерации в том числе для государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, должностных лиц государственных органов, должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должностных лиц органов местного самоуправления.

Гражданским законодательством также предусмотрено аналогичное правовое регулирование отношений с безнадзорными животными.

В силу прямого указания статьи 230 Гражданского кодекса Российской Федерации задержавшее безнадзорных животных лицо обязано принять меры к их надлежащему содержанию, а не к стерилизации и выпуску на прежние места обитания.

Анализ приведенного законодательства в системном единстве свидетельствует о том, что федеральный законодатель, регламентируя касающиеся безнадзорных животных вопросы, предусматривает не только их отлов, но в обязательном порядке и содержание в специальных питомниках.

Следовательно, принятие оспариваемого нормативного акта, содержащее правовые предписания о возврате безнадзорных животных в прежнюю среду обитания, выходит за пределы установленных действующим законодательством требований и находится в прямом противоречии с установленным законодательным регламентированием осуществления деятельности по отлову животных.

Вводимое рассматриваемым законопроектом новое понятие «жестокое обращение с животным» как «обращение с животным, которое привело или может привести к гибели, увечью или иному повреждению здоровья животного (включая истязание животного, в том числе голодом, жаждой, побоями, иными действиями), нарушение требований к содержанию животных, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в том числе отказ владельца от содержания животного), причинившее вред здоровью животного, либо неоказание при наличии возможности владельцем помощи животному, находящемуся в опасном для жизни или здоровья состоянии» предусматривает такую широту усмотрения, толкования и интерпретации в правоприменительной практике, при которой невозможно будет обеспечить единообразную и непротиворечивую реализацию принятого закона.

Фактически законодателем любое действие, так же как и любое бездействие любого лица, приравнено к жестокому обращению с животными, т.к. понимание возможности или невозможности наступления любого повреждения здоровья, включая элементарные простудные заболевания, определение опасности для жизни и здоровья состояния и иных квалифицирующих признаков правонарушения оставлено на полную свободу усмотрения третьих лиц или контролирующих органов.

Подобная широта формулировки вносит внутренние противоречия в принятый законодательный акт, исключает возможность адекватного право применения, открывает ничем

не ограниченные возможности для злоупотреблений при реализации данных законоположений на практике и использования их исключительно с целью причинения вреда правам и законным интересам владельцев животных и иным лицам.

Также данный законодательный акт содержит мощные коррупциогенные факторы, т.к. предоставляет абсолютную самостоятельность судебным, надзорным и контрольным органам в толковании и определении признаков правонарушения.

Нормами действующего законодательства, в частности ст.245 УК РФ, содержит исчерпывающее и не предусматривающее двойного толкования определение «жестокое обращения с животным» как «жестокое обращение с животным в целях причинения ему боли и (или) страданий, а равно из хулиганских побуждений или из корыстных побуждений, повлекшее его гибель или увечье».

Выход за пределы действующего нормативного регулирования и введение нового определения нарушает принципы единообразия и непротиворечивости действующего законодательства, что прямо противоречит требованиям ст.15 Конституции РФ.

Также законодателем введена в действующее законодательство новелла в виде закрепления понятия «потенциально опасные собаки».

Авторами законодательной инициативы, вопреки всем научным, практическим, российским и международным требованиям и классификациям определено, что «потенциально опасные собаки – это собаки определенных пород, их гибриды и иные собаки, представляющие потенциальную опасность для жизни и здоровья человека и включенные в перечень потенциально опасных собак, утвержденный Правительством Российской Федерации».

Вторгаясь в область научного и практического регулирования такой науки и отрасли народного хозяйства, как кинология, законодатель продемонстрировал полное невежество в специализированных областях знания.

Ни одной нормой, стандартом или классификацией кинологической деятельности, принятой и действующей как в Российской Федерации, так и в Мире, не предусмотрено понятия «потенциально опасных пород собак». Опасные и потенциально опасные породы собак в мировой практике отсутствуют. Опасной может быть только отдельная особь животного, а не целые родовые или породные группы.

Ни одна порода собак не секционируется и не разводится как потенциально опасная.

За проявление агрессии со стороны конкретной собаки в полном объеме несет ответственность ее владелец и данные положения, регулирующие ответственность собственников животных, уже имеют надлежащее закрепление в действующем законодательстве и находят широкое применение в правоприменительной практике.

Поэтому законодательное закрепление не имеющего научного и практического обоснования дискриминирующего понятия «потенциально опасных собак» умаляют конституционно закрепленные права и свободы владельцев животных, подпадающих под введенное понятие и принципы, установленные ст.18 Конституции РФ, в соответствии с которыми права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Статьей 19 Конституции РФ закреплено равенство любых лиц перед законом и недопущение дискриминации по признаку владения определенными видами животных, т.к. государством гарантировано равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Статьей 9 рассматриваемого законопроекта закреплены требования к содержанию животных.

Например, часть. 1 ст.9 установлены общие требования к содержанию животных их владельцами, к которым относятся:

- 1) обеспечение надлежащего ухода за животными – при этом законодателем не определяется понятие и критерии «надлежащего» ухода за животными.

Фактически в нормотворчество включена субъективная оценка «надлежащего» или должного содержания, достаточность которого определяется исключительно мнением сторонних лиц и никак не обоснована объективными критериями и признаками.

- 2) обеспечение своевременного оказания животным ветеринарной помощи и своевременного осуществления обязательных профилактических ветеринарных мероприятий в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области ветеринарии – данным нововведением также не закреплено ни одного критерия «своевременности», «достаточности» и «необходимости» оказания ветеринарной помощи, что оставляет неограниченную широту усмотрения для правоприменителя на практике.
- 3) принятие мер по предотвращению появления нежелательного потомства у животных – норма прямо нарушающая права собственника и владельца животного и вводящая прямое вмешательство в пределы осуществления прав собственности.
- 4) предоставление животных по месту их содержания по требованию должностных лиц органов государственного надзора в области обращения с животными при проведении ими проверок – норма излишне регулирующая уже урегулированные отношения;
- 5) осуществление обращения с биологическими отходами в соответствии с законодательством Российской Федерации – норма вменяющая обязанности, которые не могут быть вменены лицам, не имеющим специального разрешения на обращение с биологическими отходами. Обращение с данными видами отходов является лицензируемым видом деятельности и владелец, вне зависимости от своего правового статуса, не имеет права осуществлять обращение с биологическими отходами без специального разрешения.

Частью 2 ст.9 законопроекта закреплена обязанность владельца, «в случае отказа от права собственности на животное или невозможности его дальнейшего содержания передать его новому владельцу или в приют для животных, которые могут обеспечить условия содержания такого животного».

Данное требование прямо противоречит положениям ч.2 ст.8 Конституции РФ, в соответствии с которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, а также институту гражданского законодательства, определяющего, что собственник имущества владеет, пользуется и распоряжается своим имуществом по своему усмотрению и на основании своего свободного волеизъявления.

Кроме того, положениями принятого законодательного акта может быть нанесен прямой вред интересам не только собственников и владельцев животных, но и интересам государства и общества, вопросам национальной безопасности, культурного и исторического наследия.

Отечественная кинология имеет многовековую историю развития. Достижения России в области селекции и кинологической деятельности признаны в качестве выдающихся всем мировым сообществом.

За огромный исторический период российские кинологи разработали, апробировали, внедрили и успешно используют на практике уникальные методы дрессировки и подготовки собак как служебного, так и пользовательского назначения.

Обеспечение подготовки собак для защитно-караульной службы включает в себя в качестве обязательных навыков работу собаки по охране жизни, имущества и территории владельца от посягательства третьих лиц. Данные виды подготовки невозможны без работы собак с человеком в качестве «фигуранта» и проводятся владельцами животных как в составе организованных кинологических объединений, так и самостоятельно в процессе воспитания питомца.

Закрепленный в части 1 ст.10 рассматриваемого законопроекта запрет на «натравливание животных на людей» полностью исключает возможность формирования и

развития пользовательских охранно-защитных качеств у собак, предназначенных для охранной и защитно-караульной деятельности вне мест доступности дрессировки собак кинологами.

Формулировка, использованная в п.2 ч.2 ст.11 закона, не допускающая «натравливание животных (за исключением служебных животных) на других животных», полностью уничтожает возможность подготовки собак охотничьих пород и прекращение как таковой племенной деятельности в области охотничьего собаководства, т.к. собаки охотничьих пород, являющиеся национальным достоянием Российской Федерации, допускаются в разведение только после подтверждения наличия породного темперамента и охотничьего инстинкта в условиях взаимодействия с другими животными. Кроме того, деятельность собак, кошек, птиц, хорьков и других животных по уничтожению грызунов также поставлена под запрет данным нормативным положением, т.к. без контакта и обучения животного с объектом охоты получить результат в виде пользовательского применения животного в борьбе с грызунами невозможно.

Сохранение культурного и исторического наследия является обязанностью каждого гражданина и всех органов власти в Российской Федерации, в силу прямого требования ч.3 ст.44 Конституции РФ.

Прямым дискриминирующим и излишне регулятивным действием обладают положения п.4 ч.2 ст.11 рассматриваемого законопроекта, запрещающие «торговлю животными в местах, специально не отведенных для этого». Действующим законодательством не определены «специальные места для торговли животными», реализация животных возможна как в месте их содержания, так и путем поставки в иные места. Данными положениями вводятся ограничения на осуществление предпринимательской деятельности и реализации права собственности.

Статьей 55 Конституции РФ установлено, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Положениями ч.2 ст.13 законопроекта «не допускается использование домашних животных в предпринимательской деятельности».

В соответствии с нормами действующего законодательства, граждане Российской Федерации имеют право свободно распоряжаться своими способностями и результатами своего труда, в том числе и путем разведения, выращивания и реализации животных. Запрет на использование животных в предпринимательской деятельности, исключает возможность обеспечения самозанятости населения в отраслях, связанных с животноводческой, зоологической, биологической и иных видов деятельности, оказанием услуг и сопутствующих видов работ, связанных с использованием животных, прекращает проведение любых зоотехнических мероприятий на возмездной основе, деятельность коммерческих организаций с использованием животных, в том числе зоомагазинов, грумерских салонов, услуг проката и туристической деятельности, а так же нарушает традиционный уклад жизни коренных и малочисленных народов, для которых использование животных в предпринимательской деятельности и в традиционных промыслах является исторически сложившимся образом жизни, основой культуры и традиций, и единственным источником к существованию.

Частью 1 ст.34 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Конституционно закрепленный в ч.1 ст.37 Конституции РФ принцип свободы труда и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбора рода деятельности и профессии, грубейшим образом нарушен положениями оспариваемого законодательного акта.

Кроме того, нормами части 6 ст.13 законопроекта легализуется жестокое обращение с собаками, отнесенными к списку «потенциально опасных», т.к. закрепляется запрет на «выгул потенциально опасной собаки без намордника и поводка независимо от места выгула».

Физиологические особенности собак таковы, что вне зависимости от размера животного и его породного темперамента любой собаке требуется достаточный в соответствии с

физиологическими потребностями мотион, физические нагрузки и свободное движение. Предоставить возможность удовлетворения потребностей в движении на условиях постоянного нахождения на поводке и в наморднике невозможно. Постоянное нахождение в наморднике в южных климатических условиях и теплое время года не только может потенциально, а фактически неизбежно может привести к гибели животного от перегрева, т.к. терморегуляция и охлаждение собаки осуществляется через открытую пасть, что обеспечить в не снимаемом наморднике невозможно. Таким образом, декларируемые принятым законом цели гуманного отношения с животными, опровергаются самим же текстом законопроекта, внося внутренние противоречия в законодательный акт и делая его неконституционным.

Установленная ч.2 ст.14 обязанность передачи служебных животных, дальнейшее использование которых в служебных целях (в том числе для обеспечения учебного процесса) невозможно, на возмездной или безвозмездной основе новым владельцам, нарушает вышеуказанные принципы свободы распоряжения собственностью и накладывает не предусмотренные требованиями действующего законодательства обязанности на владельца животных. Кроме того, большинство служебных животных являются владельческими и прекращение права владения по причине окончания служебной деятельности животного прямо противоречит конституционным нормам о недопустимости ограничения прав и свобод в Российской Федерации.

Статья 15 рассматриваемого закона полностью исключает любую образовательную, культурную, спортивную, развлекательную и лечебную деятельность с использованием животных.

Так, например, в целях реабилитации используются собаки при проведении канистерапии, лошади и пони – в иппотерапии, дельфины – в контактной терапии и другие животные.

С принятием оспариваемого законодательного акта любая деятельность научно-образовательного, культурно-просветительского, медицинского, зоотехнического, демонстративного и т.д. характера является недопустимой.

Невозможной станет подготовка собак-поводырей, т.к. в рамках данной подготовки используется метод контакта с любыми посетителями, проведение выставок собак, кошек и иных животных, предусматривающих тактильное взаимодействие с экспонатом, лечебные мероприятия канис- и иппотерапии, верховые прогулки, гонки на упряжках, зрелищные представления, спортивные мероприятия и т.д.

Фактически данным запретом наносится вред культурному, образовательному и научному развитию государства, прямой вред здоровью нации и иным охраняемым национальным интересам.

Частью 9 ст.15 предусмотрено лицензирование деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах.

На основании ст.2 Федерального закона от 04.05.2011 года №99-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О лицензировании отдельных видов деятельности», установлено, что лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Соответствие соискателя лицензии этим требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение указанного в части 1 настоящей статьи ущерба и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Регулирование деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах может осуществляться и осуществляется в соответствии с требованиями действующего законодательства иными методами, помимо лицензирования.

Лицензирование данных видов деятельности носит характер излишнего нормирования и регулирования уже сложившихся и отрегулированных взаимоотношений. Система контроля зоопарков, цирков и иных видов деятельности носит структурированный и многолетний выверенный характер, поэтому дополнительные меры в виде лицензирования указанных видов деятельности не приведут и не могут привести к достижению целей, установленных ч.1 ст.2 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Вводимые статьей 16 положения о приютах для животных, как уже было указано выше, относимы к полномочиям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, т.к. это прямо закреплено требованиями действующего законодательства и Конституцией РФ.

Более того, положениями оспариваемого закона установлен запрет на коммерческую деятельность с использованием животных (ч.2 ст.13), при этом авторы законодательной инициативы предусматривают возможность деятельности приютов с осуществляться деятельности по временному содержанию (размещению) домашних животных по соглашению с их владельцами, а также деятельность по оказанию ветеринарных и иных услуг (ч.5 ст.16).

Прямое внутреннее противоречие, содержащееся в нормативном акте, в соответствии с позицией Конституционного Суда РФ влечет не конституционность рассматриваемого законодательного акта.

Кроме того, владельцам приютов вменена обязанность, в том числе:

- Осуществлять маркирование неснимаемыми и несмываемыми метками поступивших в приюты животных без владельцев и животных, от права собственности на которых владельцы отказались;
- осуществлять стерилизацию поступивших в приюты животных без владельцев.

Таким образом, законодателем прямо закреплена обязанность владельцев приюта по порче поступивших в приюты животных и жестокого обращения с ними путем проведения не обусловленных хирургических и манипулятивных вмешательств.

Требованиями ч.1 ст.230 ГК РФ установлено, что лицо, задержавшее безнадзорный или пригульный скот или других безнадзорных домашних животных, **обязано вернуть их собственнику, а если собственник животных или место его пребывания неизвестны, не позднее трех дней с момента задержания заявить об обнаруженных животных в полицию или в орган местного самоуправления, которые принимают меры к розыску собственника.**

Частью 3 ст.230 ГК РФ предусмотрено, что **лицо, задержавшее безнадзорных животных, и лицо, которому они переданы на содержание и в пользование, обязаны их надлежаще содержать и при наличии вины отвечают за гибель и порчу животных в пределах их стоимости.**

Следовательно, никаких манипуляций с течением срока, установленного ч.1 ст.231 ГК РФ – шести месяцев с момента заявления о задержании безнадзорных животных – владелец приюта производить не имеет права, тем более осуществлять намеренную порчу животного путем его стерилизации. Нарушение положений гражданского законодательства влечет за собой наступление ответственности в виде возмещения стоимости данного животного.

При принятии рассматриваемого законопроекта указанные требования действующего законодательства авторами нормативного акта были полностью проигнорированы, тем самым допущено прямое противоречие действующих законодательных норм, влекущее признание принятого закона неконституционным.

Пунктом 4 части 7 ст.16 оспариваемого законопроекта закрепляются положения об обязанности владельцев приюта содержать поступивших в приюты животных, до наступления естественной смерти либо возврата таких животных на прежние места их обитания или передачи таких животных новым владельцам.

Недопустимость «возврата животных на прежние места их обитания» предусмотрена положениями действующего законодательства, включая ст.230-231 ГК РФ, в которых возможность «возврата или выпуска животных на прежние места обитания» не предусмотрена, о чем речь шла выше, и сложившейся правоприменительной практикой, включая неоднократно сформулированную позицию Верховного Суда РФ по дела об оспаривании нормативных актов, предусматривающих выпуск отловленных животных.

Вводимый данным законом новый институт «общественных контролеров в области обращения с животными» не может быть оставлен без внимания.

Указанными нормами закрепляются контролирующие функции за общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, а также гражданами.

Ни одно из поименованных общественных образований, ни граждане, не являются, в соответствии с положениями действующего законодательства, субъектами контрольной и надзорной деятельности.

Ни одной нормой действующего законодательства не предусмотрен допуск посторонних лиц на частные территории, закрепление за ними права на фото-, видео-, аудио- фиксацию относимых к частной жизни сведений.

Статьей 25 Конституции РФ установлено, что жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц.

Конституционно гарантировано, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст.23 Конституции РФ).

Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст.24 Конституции РФ).

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (ст.2 Конституции РФ).

Деятельность лиц, не обладающих специальными познаниями в области содержания животных, допусками к проведению контрольных и надзорных мероприятий, не отвечающих никаким квалификационным требованиям, не несущих ответственности за свои действия, наделенных широко трактуемыми и свободно в интерпретируемыми правами, не отвечает требованиям организации государственного контроля и надзора и прямо влечет нарушение прав и законных интересов неограниченного круга лиц, включая владельцев животных, граждан, юридических лиц, государственных и муниципальных учреждений и организаций.

В соответствии с требованиями ст.53 Конституции РФ, каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Наделяя «общественных контролеров» не регулируемые функциями и полномочиями, законодатели принимают на себя ответственность за возможные будущие последствия от такого вида деятельности, при этом источники финансирования возмещения вреда, покрытия ущерба и обеспечения бюджетного финансирования рассматриваемым законом никак не определяются, не анализируются и не устанавливаются.

По тексту оспариваемого нормативного акта неоднократно дублируются положения не конституционность, противоречивость, необоснованность, надуманность и антинаучность которых позволяют сделать вывод о том, принятый законопроект не может быть согласован и одобрен Советом Федерации РФ.

Фадина Наталья Сергеевна, юрист (Петрозаводск)