

Заключение

Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 458458-5 «Об ответственном обращении с животными»

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» (далее – законопроект).

При подготовке заключения были учтены предложения и замечания представителей общественных объединений, некоммерческих организаций и научного сообщества.

В законопроекте предлагается определить, что основным принципом правового регулирования в области обращения с животными является гуманное отношение к ним в рамках общепринятых этических ценностей как к существам, способным испытывать страх и боль.

При этом регулирование общественных отношений, возникающих при повседневном взаимодействии людей с различными категориями животных, основывается на безопасности, защите прав и законных интересов человека, а также на благополучии животного, которые рассматриваются в законопроекте как субъекты единой экосистемы.

Общественная палата Российской Федерации поддерживает предложения авторов законопроекта об установлении запрета всех форм пропаганды жестокого обращения с животными, о регламентации требований к обращению с животными, используемыми в культурно-зрелищных мероприятиях, животными-компаньонами, служебными животными, об установлении правил обращения с бездомными животными и о гуманных способах регулирования численности бездомных животных (стерилизация, вакцинация, возвращение в места обитания).

В настоящее время на большей части территории Российской Федерации регулирование численности бездомных животных ведется методами жестокого умерщвления, включая отстрелы, использование ядов,

миорелаксантов, что не способствует гуманизации общества, отрицательно сказывается на воспитании подрастающего поколения граждан, формирует негативный имидж нашей страны в глазах международной общественности. Подобные методы вызывают протесты общественности и обращения граждан к руководству страны с требованием определить на федеральном уровне цивилизованный, гуманный порядок решения данной проблемы.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) 56% жителей нашей страны являются владельцами животных. Тем не менее, до настоящего времени остаются не урегулированными вопросы ответственности владельцев животных, учета и формирования баз данных информации о животных, мониторинга основных индикаторов экологического благополучия в стране, что, по сути, исключает возможность принятия обоснованных управленческих решений.

Таким образом, предложенный законопроект является актуальным и в значительной мере восполняющим пробелы правового регулирования проблемы, имеющей высокую общественную значимость.

Вместе с тем, поддерживая концепцию законопроекта, Общественная палата Российской Федерации считает необходимым дополнить и конкретизировать ряд положений законопроекта.

1. Законопроектом устанавливается запрет на жестокое обращение с животными, а также пропаганда жестокого обращения с животными, при этом определение понятия «жестокое обращение с животными» отсутствует. Предлагается ввести это понятие в следующей редакции: «жестокое обращение с животными - умышленные действия или бездействие, которые привели или могут привести к увечью, травме, кратковременному или длительному расстройству здоровья животного, тяжелому стрессу, значительной боли или страданиям животного, истощению его от обезвоживания или длительного голодания или гибели животного, в том числе истязание животного, любые формы сексуального насилия по отношению к животным».

Также предлагается ввести понятие «ненадлежащее обращение с животными» с указанием на неумышленность данного деяния (в отличие от умышленного деяния – жестокого обращения с животными) в следующей редакции: «ненадлежащее обращение с животными - неумышленные действия или бездействие, которые привели или могут привести к увечью, травме, кратковременному или длительному расстройству здоровья животного, тяжелому стрессу, значительной боли или страданиям животного, истощению его от обезвоживания или длительного голодания или гибели животного, а также принуждение животного к действиям, приводящим к травме (кроме использования служебных животных соответствующих специальностей в рамках разумного риска), использование животного в условиях чрезмерных физиологических нагрузок, не свойственных виду этого животного, прекращение лицом, содержащим животное, его содержания (оставление без попечения) без передачи его на содержание другому лицу или в приют».

2. Согласно пункту 14 статьи 2 законопроекта одно из основополагающих понятий законопроекта – «обращение с животными» включает в себя такие сферы деятельности как «разведение животных» и «совершение сделок, предметом которых являются животные», однако далее в законопроекте не определены требования к разведению животных и совершению сделок с ними. В связи с этим из пункта 14 статьи 2 предлагается исключить слова «разведение животных» и «совершение сделок, предметом которых являются животные».

3. Необходимо определить требования к обращению с животными при использовании их в научных экспериментах, биологическом тестировании, учебном процессе, а также при получении биологических препаратов.

Исходя из общей концепции законопроекта, традиций научного сообщества и понимая, что данные виды деятельности относятся к сфере биоэтики, разрешение на использование животных в экспериментальной

деятельности в обязательном порядке следует согласовывать с этическим комитетом учреждения, в котором эти работы реализуются. Использование животных в научных экспериментах, биологическом тестировании, учебном процессе, а также при получении биологических препаратов в современных условиях допустимо, только если отсутствует возможность заменить животных альтернативными моделями (математическими, виртуальными и т.п.) и объектами. Общий порядок обращения с экспериментальными животными должен соответствовать международным рекомендациям.

4. Поскольку законопроектом предлагается установить перечень оснований для умерщвления животных, Общественная палата Российской Федерации полагает, что такой перечень должен являться исчерпывающим.

В связи с этим приведенное в пункте 5 статьи 2 законопроекта понятие «жестокое умерщвление животных», должно содержать указание на то, что таковым является любое умерщвление животных, осуществленное не в соответствии с данным законом.

Категорически недопустимо устанавливать неоднозначные формулировки при установлении оснований для умерщвления животных, в связи с этим пункт 1 части 1 статьи 20 законопроекта необходимо (после слов «умерщвление животных допускается в случае:») изложить в следующей редакции: «заболевания животного бешенством при надлежаще подтвержденном диагнозе». Вопросы карантинизации животных должны регулироваться отдельно. Пункт 4 части 1 статьи 20 законопроекта считаем необходимым исключить, поскольку животные не являются субъектами правовых отношений и при регулировании отношений, связанных с обращением с ними, руководствоваться мотивами «наказания» неуместно. На наш взгляд, в предложенной редакции норма провоцирует внесудебную расправу с животными. Пункт 5 части 1 статьи 20 законопроекта предлагается исключить, поскольку термин «необходимая оборона» в данном случае не является уместным, так как в силу статьи 37 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) необходимой обороной является

«причинение вреда посягающему лицу». Животное является объектом гражданских прав, но не лицом. Состояние «крайней необходимости» равно как и определение его пределов содержатся в статье 39 УК РФ и в статье 2.7 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и должно регулироваться данными нормативными правовыми актами. При этом в отношении имущества, к которому отнесены животные, статья 137 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), применимы правила статьи 14 ГК РФ, содержащие норму о том, что способы самозащиты гражданских прав должны быть соразмерны их нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения. Умерщвление в данном случае может представлять ни что иное, как выход за такие пределы. Пункт 6 части 1 статьи 20 законопроекта необходимо исключить, поскольку термин: «предотвращения вреда жизни и (или) здоровью человека» является неопределенным, может толковаться неоднозначно, что недопустимо для нормы федерального уровня. Кроме того, данная норма не только противоречит гуманной концепции законопроекта, она, по сути, лишает правовой защиты все категории животных, обращение с которыми регулируются настоящим законом, поскольку при желании «вредными» для жизни и здоровью человека можно объявить любых животных.

Исходя из принципов гуманного отношения общества к животным, перечень оснований для умерщвления должен быть строго исчерпывающим и включать только такие основания как: «заболевание животного бешенством при надлежаще подтвержденном диагнозе», а также иные случаи, когда умерщвление является единственно возможным вариантом прекращения страданий животного при наличии неизлечимых заболеваний (травм), сопровождающихся физическими страданиями животного.

5. Часть 4 статьи 14 законопроекта считаем необходимым изложить в следующей редакции: «Количество содержащихся животных - компаньонов определяется возможностью обеспечения надлежащих условий содержания и может быть ограничено по решению суда при невозможности обеспечить

условия содержания в соответствии с требованиями настоящего Закона, соблюдения зоогигиенических, ветеринарных и санитарно-гигиенических норм и правил и систематическом нарушении прав и законных интересов третьих лиц».

Полагаем, что определение в данном законопроекте столь широких полномочий субъектов Российской Федерации, включая предоставление им права определения количества содержащихся животных-компаньонов, недопустимо.

Согласно статье 213 ГК РФ количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, не ограничиваются, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены федеральным законом в целях, предусмотренных пунктом 2 статьи 1 ГК РФ, согласно которому гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и 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.

Кроме того, при ограничении количества содержащихся животных возникает вопрос о прекращении права собственности на них. Законопроект должен содержать указание на то, что данный вопрос решается в соответствии с гражданским законодательством только на основании решения суда, поскольку в соответствии со статьей 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

6. Законопроект также необходимо дополнить нормами о том, что для эффективного контроля деятельности государственных и муниципальных приютов для бездомных животных при них должны создаваться общественные советы, состоящие из представителей общественных зоозащитных организаций и волонтеров.

7. По мнению Общественной палаты Российской Федерации, с принятием законопроекта также необходимо осуществить ужесточение административной ответственности за ненадлежащее обращение с животными и уголовной ответственности за жестокое обращение с животными.

При этом штраф за нарушение правил выгула собак, штрафы за невыполнение владельцами животных обязанностей по содержанию животных и штраф за нанесение животным вреда человеку не могут быть равными. Существенными штрафами должны облагаться владельцы, умышленно оставляющие животных без попечения. Административная и гражданско-правовая ответственность за эти деяния может наступать только при наличии вины со стороны собственника или иного лица, несущего, в соответствии с законом, ответственность за животное.

Также необходимо внесение изменений в редакцию статьи 245 УК РФ. Диспозиция части первой названной статьи не должна быть обусловлена мотивами и характером деяния лица (только хулиганскими или корыстными побуждениями, применением садистских методов, или присутствием малолетних), ответственность за жестокое обращение с животными должна распространяться не только на случаи гибели животных и причинения им увечий, но и на случаи иного жестокого обращения с животными, исходя из определения «жестокое обращение с животными», вводимого законопроектом.

Общественная палата Российской Федерации считает целесообразным дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации статьей 245.1, предусматривающей наказание за пропаганду жестокого обращения с животными, и статьей 245.2, запрещающей организацию и проведение боев животных и иных зрелищных мероприятий, связанных с демонстрацией гибели или страданий животных, в виду того, что статьи 10 и 11 законопроекта вводят запрет на эти деяния.

На основании изложенного и учитывая, что принятие проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» является необходимой и своевременной мерой, Общественная палата Российской Федерации считает возможным поддержать его принятие с учетом представленных замечаний и предложений.

Обращаем особое внимание на то, что предлагаемые Общественной палатой Российской Федерации изменения в текст законопроекта уже вносились в виде поправок субъектами права законодательной инициативы в профильный Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период, определенный для внесения соответствующих поправок после первого чтения законопроекта. Считаем, что данные поправки должны быть учтены в тексте законопроекта, подготовленного ко второму чтению.

Прилагаем таблицу с указанием уже внесенных поправок и ее авторов (в числе которых председатель профильного Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации текущего созыва ГД РФ В.И.Кашин).

Приложение к Заключению
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 458458-5 «Об ответственном обращении с животными»

ТАБЛИЦА ПОПРАВК

к проекту федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными», принятому Государственной Думой РФ в первом чтении 23 марта 2011 года, рекомендуемых к принятию Общественной Палатой Российской Федерации, поддержанных депутатами Государственной Думы Российской Федерации

Примечание: данная Таблица поправок к законопроекту № 458458-5 разработана с учетом поправок, внесенных субъектами права законодательной инициативы в профильный Комитет после первого чтения указанного законопроекта, в том числе с учетом поправок Руководителя профильного Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации текущего созыва ГД РФ В.И.Кашина. Авторы поправок указываются в третьей колонке Таблицы.

№ п/п	Текст законопроекта, к которому предлагается поправка	Автор поправки	Содержание поправки	Новая редакция текста законопроекта с предлагаемой поправкой	Краткая мотивировка необходимости внесения поправки
1.	Статья 1, часть 1 1. Настоящий проект Федерального закона регулирует отношения по обращению с животными-компаньонами, служебными животными и используемыми в культурно-зрелищных мероприятиях.	Депутаты ГД РФ В.И.Кашин М.Н.Гасанов, А.Н.Грешневиков В.В.Зубарев, С.Г.Иткулов, М.А.Мукабенова, Н.В.Панков, Л.В.Пепеляева, Н.В.Расторгуев С.М.Сокол, В.А.Лекарева, М.Л. Шакум, С.И.Колесников, В.А. Третьяк	Дополнить словами «экспериментальными животными».	«1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения по обращению с животными-компаньонами, служебными животными, экспериментальными животными и животными, используемыми в культурно-зрелищных мероприятиях.»	Необходимо определить требования к обращению с животными, при использовании их в научных экспериментах, биологическом тестировании, учебном процессе, а также при получении биологических препаратов. Вместо предложенного депутатами названия категории животных «лабораторные» используется название «экспериментальные», так

						как понятие эксперимента шире, чем использование животных в лабораторных условиях.
2.	<p>Статья 2, пункт 4) животные - животные-компаньоны, служебные животные и животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях, а также безнадзорные животные указанных категорий;</p>	<p>Депутаты ГД РФ В.И.Кашин М.Н.Гасанов, А.Н.Г.решневиков В.В.Зубарев, С.Г.Иткулов, М.А.Мукабенова, Н.В.Панков, Л.В.Пепеляева, Н.В.Расторгуев С.М.Сокол, В.А.Лекарева, М.Л. Шакум, С.И.Колесников, В.А. Третьяк</p>	<p>После слов «животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях» добавить слова «экспериментальные животные».</p>	<p>«4) животные - животные-компаньоны, служебные животные и животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях, экспериментальные животные, а также безнадзорные животные указанных категорий;»</p>	<p>См. пояснение к статье 1, части 1.</p>	как понятие эксперимента шире, чем использование животных в лабораторных условиях.
3.	<p>Статья 2, пункт 5) жестокое умерщвление животных - умерщвление животных без применения предназначенных для этого лекарственных средств для ветеринарного применения (в том числе наркотических лекарственных средств), зарегистрированных в</p>	<p>Общественная Палата Российской Федерации</p>	<p>Изложить в следующей редакции: «жестокое умерщвление животных - любое умерщвление животных в случаях или способами, которые не предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»</p>	<p>«7) жестокое умерщвление животных - любое умерщвление животных в случаях или способами, которые не предусмотрены настоящим Федеральным законом;»</p>	<p>Поскольку законопроектом предлагается установить перечень оснований для умерщвления животных, такой перечень должен являться исчерпывающим. В связи с этим, данное понятие должно содержать указание на то, что жестоким является любое умерщвление животных, осуществленное не в соответствии с данным законом. Кроме того, в</p>	Поскольку законопроектом предлагается установить перечень оснований для умерщвления животных, такой перечень должен являться исчерпывающим. В связи с этим, данное понятие должно содержать указание на то, что жестоким является любое умерщвление животных, осуществленное не в соответствии с данным законом. Кроме того, в

	установленном порядке, иными антигуманными физическими или химическими способами;		Федерации, субъектов Российской Федерации, а также международными договорами Российской Федерации».	прежней редакции данное определение частично дублировало статью 20 законопроекта. Принять поправку с некоторыми сокращениями.
4.	Статья 2, пункт 14) обращения с животными - содержание, разведение и использование животных, совершение сделок, предметом которых являются животные, оказание животным ветеринарной помощи, регулирование численности безнадзорных животных;	Общественная Палата Российской Федерации	После слова «содержание» исключить слово «разведение»; после слов «использование животных» исключить слова «совершение сделок, предметом которых являются животные».	«14) обращение с животными – содержание и использование животных, оказание животным ветеринарной помощи, регулирование численности безнадзорных животных;»
5.	Статья 2 Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	Депутаты ГД РФ М.Н.Гасанов, А.Н.Грешневиков В.В.Зубарев, С.Г.Иткулов, М.А.Мукабенова, Н.В.Панков, Л.В.Пепеляева, Н.В.Расторгуев	Включить в статью 2 пункт 17) «жестокое обращение с животными - умышленные действия или бездействие, которые привели или могут привести к увечью, травме, кратковременному или длительному расстройству здоровья	Законопроектом запрещается жестокое обращение с животными, а также пропаганда жестокого обращения с животными, при этом в законопроекте отсутствует определение понятия «жестокое обращение с животными».

6.	<p>Статья 2 Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе</p>	<p>Депутаты ГД РФ В.И.Кашин, В.А.Лекарева, С.И.Колесников, А.Н.Нюдюрбегов, М.Л.Шаккум, В.А.Третьяк, Н.В.Панков</p>	<p>животного, тяжелому стрессу, значительной боли или страданиям животного, истощению его от обезвоживания или длительного голодания или гибели животного, в том числе истязание животного, любые формы сексуального насилия по отношению к животным;»</p> <p>Включить в статью 2 пункт 18) «ненадлежащее обращение с животными - неумышленные действия или бездействие, которые привели или могут привести к увечью, травме, кратковременному или длительному расстройству здоровью животного, тяжелому стрессу, значительной боли или страданиям животного, истощению его от обезвоживания или длительного голодания или гибели животного, а также принуждение животного к действиям, приводящим к травме (кроме использования</p>	<p>значительной боли или страданиям животного, истощению его от обезвоживания или длительного голодания или гибели животного, в том числе истязание животного, любые формы сексуального насилия по отношению к животным;»</p> <p>18) «ненадлежащее обращение с животными - неумышленные действия или бездействие, которые привели или могут привести к увечью, травме, кратковременному или длительному расстройству здоровью животного, тяжелому стрессу, значительной боли или страданиям животного, истощению его от обезвоживания или длительного голодания или гибели животного, а также принуждение животного к действиям, приводящим к травме (кроме использования</p>	<p>Предлагается ввести понятие «ненадлежащее обращение с животными» с указанием на неумышленность данного деяния (в отличие от умышленного деяния – жестокого обращения с животными).</p>
----	--	--	--	---	---

			<p>служебных животных соответствующих специальностей в рамках разумного риска), использование животного в условиях чрезмерных физиологических нагрузок, не свойственных виду этого животного, прекращение лицом, содержащим животное, его содержания (оставление без попечения) без передачи его на содержание другому лицу или в приют».</p>	<p>соответствующих специальностей в рамках разумного риска), использование животного в условиях чрезмерных физиологических нагрузок, не свойственных виду этого животного, прекращение лицом, содержащим животное, его содержания (оставление без попечения) без передачи его на содержание другому лицу или в приют».</p>	
<p>7.</p>	<p>Статья 7, часть 2. 2. При обращении с животными запрещается: исязание животных, нанесение побоев, увечий, травм, причинение иного вреда животным; жестокое умерщвление животных; проведение на животных без обезболивания ветеринарных и иных процедур, которые могут вызвать у животных непереносимую боль;</p>	<p>Общественная палата Российской Федерации</p>		<p>2. При обращении с животными запрещается: жестокое обращение с животными; жестокое умерщвление животных; проведение на животных без обезболивания ветеринарных и иных процедур, которые могут вызвать у животных непереносимую боль; использование инвентаря и иных приспособлений, травмирующих животных, за исключением случаев</p>	<p>Вводится более лаконичная формулировка с учетом введенного в текст данного законопроекта определения термина «жестокое обращение с животными».</p>

	<p>использование инвентаря и иных приспособлений, травмирующих животных, за исключением случаев оказания ветеринарной помощи;</p> <p>разрушение жилищ животных, влекущее за собой их гибель;</p> <p>направление животных на человека или на других животных;</p> <p>другие действия, противоречащие принципам нравственности и гуманного обращения с животными.</p>			<p>оказания ветеринарной помощи;</p> <p>разрушение жилищ животных, влекущее за собой их гибель;</p> <p>направление животных на человека или на других животных;</p> <p>другие действия, противоречащие принципам нравственности и гуманного обращения с животными.</p>	
8.	<p>Статья 9.1. Требования при обращении с экспериментальными животными</p>	<p>Депутаты ГД РФ М.Н.Гасанов, А.Н.Грешневиков В.В.Зубарев, С.Г.Иткулов, М.А.Мукабенова, Н.В.Панков, Л.В.Пепеляева, Н.В.Расторгуев, В.А.Третьяк, М.Л.Шакум, В.А.Лекарева, А.Н.Нюлдорбегов С.И.Колесников</p>	<p>Дополнить главу 2 статьей «Статья 9.1. Требования при обращении с экспериментальными животными</p> <p>1. Использование животных при проведении научных исследований, биологического тестирования, учебного процесса, в медицинских целях, а также при получении биомедицинских препаратов может</p>	<p>«Статья 9.1. Требования при обращении с экспериментальными животными</p> <p>1. Использование животных при проведении научных исследований, биологического тестирования, учебного процесса, в медицинских целях, а также при получении биомедицинских препаратов может осуществляться только</p>	<p>См. пояснение к статье 1, части 1. В соответствии со статьей 137 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) при осуществлении прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Исходя из общей концепции законопроекта, традиций научного сообщества и понимая, что данные виды деятельности относятся к</p>