



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д.2, лит. А, Санкт Петербург
Тел. (812) 611-55-85

23.11.2018 № 5221-1/18-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экологии и природопользованию

Н.А. Кузьмину

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «О внесении дополнений в статью 34
Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018)
«О животном мире»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
А.Н. Шароновым

Правовое управление, изучив представленный проект федерального закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Инициатор законопроекта предлагает установить запрет на **изъятие объектов животного мира из среды их обитания с целью осуществления их дрессировки и (или) использования их в цирковом деле, уличных демонстрациях и иных мероприятиях.**

Кроме того, предлагается установить запрет на **осуществление дрессировки и (или) использование в цирковом деле, уличных демонстрациях и иных мероприятиях объектов животного мира, рожденных в неволе.**

К тексту законопроекта имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

I. Замечания правового характера:

1) Принимая во внимание то, что до настоящего времени на федеральном уровне не принят нормативный правовой акт, которым были бы комплексно урегулированы общественные отношения в сфере обращения с животными (в том числе с животными, используемыми в культурно-зрелищных целях), вопрос о поддержке концепции законопроекта относится к категории вопросов целесообразности.

Однако следует отметить, что **проект федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в**

отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект федерального закона «Об ответственном обращении с животными»), который внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) 19 ноября 2010 года и в настоящее время находится в стадии рассмотрения во втором чтении, предусматривает **принципиально иной подход к решению данного вопроса.**

Так, статья 3 проекта федерального закона «Об ответственном обращении с животными» содержит определение понятия «дикие животные в неволе», под которыми понимаются дикие животные, изъятые из среды их обитания (в том числе ввезенные на территорию Российской Федерации из других государств) и потомство таких животных, которые содержатся или используются в условиях неволи.

В соответствии со статьей 24 проекта федерального закона «Об ответственном обращении с животными» дикие животные в неволе, содержащиеся или используемые с нарушением требований, установленных данным федеральным законом, подлежат конфискации. Конфискованные дикие животные в неволе подлежат возвращению в среду их обитания, а в случае, если такое возвращение невозможно, дальнейшее обращение с указанными животными осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Согласно части 9 статьи 16 проекта федерального закона «Об ответственном обращении с животными» **деятельность по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах** предлагается отнести к числу видов деятельности, **подлежащих лицензированию** в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (полномочиями по лицензированию предлагается наделить федеральные органы исполнительной власти с возможностью передачи указанных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации).

Согласно части 4 статьи 29 проекта федерального закона «Об ответственном обращении с животными» юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах, обязаны получить лицензию на ее осуществление до 1 июня 2010 года. После 1 июня 2020 года осуществление данной деятельности без лицензии не допускается.

В соответствии со статьей 16 проекта федерального закона «Об ответственном обращении с животными» предлагается установить **требования к содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях** (в том числе требования к местам содержания животных и лицам, осуществляющим их использование), установить запрет на применение препаратов, причиняющих вред здоровью животных, в целях повышения эффективности их использования в культурно-зрелищных целях, предусмотреть обязанность владельца животного, дальнейшее использование которого в культурно-зрелищных целях невозможно, по содержанию указанного

животного до наступления естественной смерти либо по передаче его на содержание физических или юридических лиц (в приют для животных).

Полномочиями по установлению требований, предъявляемых к содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях, предлагается наделить Правительство Российской Федерации.

Правовое управление отмечает, что, согласно части 2 статьи 110 Регламента Государственной Думы, в случае, если в Государственную Думу после принятия или одобрения законопроекта в первом чтении поступит законопроект **по тому же вопросу**, такой законопроект Государственной Думой **не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия или одобрения аналогичного законопроекта в первом чтении.**

Несмотря на то, что проект федерального закона «Об ответственном обращении с животными» является гораздо более содержательным по сравнению с законопроектом «О внесении дополнений в статью 34 Федерального закона «О животном мире», **указанные законопроекты, тем не менее, могут быть признаны Государственной Думой альтернативными в части, касающейся положений о содержании и использования в культурно-зрелищных целях диких животных, содержащихся в неволе.**

Соответственно, в случае принятия Законодательным собранием Ленинградской области решения о внесении законопроекта «О внесении дополнений в статью 34 Федерального закона «О животном мире» в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы, нельзя исключить вероятность того, что данный законопроект будет возвращен в Законодательное собрание Ленинградской области без рассмотрения на основании части 2 статьи 110 Регламента Государственной Думы.

2) В пояснительной записке к законопроекту упоминается Концепция развития циркового дела в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2012 года № 434-р (далее также – Концепция развития циркового дела в РФ).

В качестве обоснования необходимости принятия законопроекта его инициатор, ссылаясь на Концепцию развития циркового дела в РФ, приводит следующую «цитату» из данного документа:

«Российские цирки в настоящий момент не могут конкурировать с иностранными «цирками без животных» в связи с низкой репутацией и осуждением использования животных в трюках со стороны международного сообщества. Именно в связи с непопулярностью цирков с животными и их низкими доходами по сравнению с иностранными «цирками без животных» российские цирки не являются привлекательными работодателями и страдают от недостатка кадров».

Однако в действительности Концепция развития циркового дела в РФ подобных выводов не содержит.

Напротив, в указанном документе указано следующее:

«Номера с животными как одна из отличительных особенностей отечественного циркового искусства должны оставаться значимым элементом

цирковых программ. При этом современные мировые тенденции развития взаимоотношений человека и животного предполагают применение в цирке только методов гуманной дрессуры. Контроль за условиями содержания животных предполагает обязательную паспортизацию всех цирковых номеров и аттракционов. Приведение их в соответствие с нормами содержания животных позволит предотвратить несчастные случаи, смерть животных. Финансовое обеспечение цирковой деятельности за счет средств федерального бюджета должно носить адресный и целевой характер. Средства должны направляться соответствующим структурам на создание новых цирковых произведений, приобретение животных, формирование современного имущественного комплекса, развитие профессионального образования и науки о цирке».

Таким образом, Концепция развития циркового дела в РФ (в части, касающейся использования животных в цирковом искусстве) не соотносится с общей концепцией представленного инициатором законопроекта, в связи с чем ссылка (тем более некорректная) на указанный документ в пояснительной записке к законопроекту является неуместной.

3) Как указывалось ранее, инициатор законопроекта предлагает установить запрет на **«изъятие объектов животного мира из среды их обитания с целью осуществления их дрессировки и (или) использования их в цирковом деле».**

При рассмотрении вопроса о юридической точности данной формулировки, правовое управление приходит к следующим выводам.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» (далее – Федеральный закон «О животном мире») животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью.

К объектам животного мира нормы гражданского права, касающиеся имущества, в том числе продажи, залога и других сделок, применяются постольку, поскольку это допускается Федеральным законом «О животном мире» и иными федеральными законами.

Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иных формах собственности.

Отношения по владению, пользованию и распоряжению такими животными регулируются **гражданским законодательством Российской Федерации**, Федеральным законом «О животном мире», законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Согласно части третьей статьи 34 Федерального закона «О животном мире» пользование животным миром осуществляется **посредством изъятия объектов животного мира из среды их обитания либо без такового.**

Этой же статьей определены виды пользования животным миром, к числу которых относятся **охота, рыболовство**, добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, использование и извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира - почвообразователей, естественных санитаров окружающей

среды, опылителей растений, биофильтраторов и других, изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания, получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Изъятие объектов животного мира из среды их обитания осуществляется, как правило, в процессе охоты или рыболовства.

Статьей 12 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об охоте») определены **виды охоты**, к числу которых относятся: промысловая, любительская и спортивная, охота в целях осуществления научно-исследовательской, образовательной деятельности, охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов, охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов, охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

Все указанные выше виды охоты могут осуществляться, в том числе, посредством **отлова** объектов животного мира.

Каждый из перечисленных видов охоты преследует строго определенные цели, при этом охота не может осуществляться **непосредственно в целях последующего использования отловленных животных в цирковом деле**.

Вместе с тем лицо, осуществившее изъятие объекта животного мира из среды его обитания в установленном законом порядке и соблюдением требований законодательства об охоте, приобретает право собственности на указанный объект животного мира в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» и статьей 9 Федерального закона «Об охоте», согласно которой физические и юридические лица, обладающие правом на добычу охотничьих ресурсов, приобретают право собственности на продукцию охоты (к которой относятся в том числе и отловленные дикие животные) в соответствии с гражданским законодательством.

Соответственно, указанное лицо получает возможность распорядиться отловленным в процессе охоты диким животным по своему усмотрению, в том числе передать его (возмездно или безвозмездно) любому другому лицу, изъявившему намерение его приобрести.

Применительно к содержанию представленного законопроекта это означает, что на практике доказать наличие у охотника изначального умысла на осуществление охоты с целью последующего использования отловленных животных в цирковом деле будет достаточно проблематично.

Если же вести речь о незаконной добыче объектов животного мира, то в соответствии со статьей 59 Федерального закона «Об охоте» незаконно добытые охотничьи ресурсы и продукция охоты подлежат безвозмездному изъятию или конфискации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Безвозмездно изъятые или конфискованные охотничьи ресурсы

подлежат возвращению в среду обитания. В случае, если их физическое состояние не позволяет вернуть их в среду обитания, указанные охотничьи ресурсы и продукция охоты подлежат реализации или уничтожению в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, используемое в законопроекте словосочетание «изъятие объектов животного мира из среды их обитания **с целью осуществления их дрессировки и (или) использования их в цирковом деле**» является, по мнению правового управления, не вполне корректным.

Кроме того, указанная формулировка не позволяет распространить предложенную инициатором норму на диких животных, **ввезенных на территорию Российской Федерации из других государств.**

С учетом изложенного содержание законопроекта, возможно, следовало бы ограничить установлением запрета **только на использование** в цирковом деле объектов животного мира, изъятых из среды их обитания либо рожденных в неволе.

4) В рамках представленного законопроекта не решен вопрос о дальнейшем содержании животных, используемых в цирковом деле, после 1 июня 2020 года (то есть после начала действия установленного настоящим законопроектом запрета).

Для сравнения - в проекте федерального закона «Об ответственном обращении с животными» подобная норма имеется (как указывалось ранее, на владельца животного, дальнейшее использование которого в культурно-зрелищных целях невозможно, возлагается обязанность по его содержанию до наступления естественной смерти либо по передаче его на содержание физических или юридических лиц.

Согласно Концепции развития циркового дела в РФ, в настоящее время в Российской государственной цирковой компании используется около 2000 животных 140 видов.

5) Положения законопроекта, касающиеся установления запрета на использование объектов животного мира **в иных мероприятиях**, являются недостаточно определенными и нуждаются в уточнении.

6) Следует обратить внимание на некоторое несоответствие аргументов и выводов, содержащихся в пояснительной записке.

Так, согласно абзацу первому пояснительной записки, предлагаемый законопроект **не запрещает** дрессировку и использование в цирковом деле **домашних животных.**

Однако далее в пояснительной записке уделяется много внимания теме жестокого обращения с животными (подчинение животных воле человека, принуждение их к совершению несвойственных им действий, использование жестких методов дрессуры). Жестокое обращение с животными в процессе их дрессировки является основным аргументом инициатора законопроекта в пользу установления такого запрета

В связи с этим возникает вопрос, почему запрет на дрессировку и использование в цирковом деле предлагается установить только в отношении диких животных (учитывая то, что в ряде стран, перечисленных инициатором

законопроекта в пояснительной записке, соответствующий запрет установлен в отношении любых животных).

С учетом изложенного коррективке должна подвергнуться либо пояснительная записка (в которой следовало бы привести дополнительные аргументы, обосновывающие отказ от установления запрета на использование в цирковом деле домашних животных), либо сам законопроект.

II. Замечания юридино-технического характера:

1) С учетом требований Методических рекомендаций по юридино-техническому оформлению законопроектов, направленных письмом Аппарата Государственной Думы от 18 ноября 2003 года № вн-2-18/490 (далее – Методические рекомендации), наименование законопроекта необходимо изложить в следующей редакции: «О внесении **изменения** в статью 34 Федерального закона «О животном мире».

2) Принимая во внимание то, что законопроект содержит специальную норму, определяющую срок вступления его в силу, в тексте законопроекта следует выделить две самостоятельные статьи.

3) С учетом требований Методических рекомендаций статью 1 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«Статья 1

Статью 34 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» (**Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 17, ст. 1462; 2007, № 1, ст. 21; 2009, № 30, ст. 3735**) дополнить частью пятой следующего содержания:....далее по тексту законопроекта.

На основании изложенного законопроект в предложенной инициатором редакции не может быть рекомендован для внесения в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы Законодательного собрания Ленинградской области и нуждается в доработке (в случае, если его концепция не вызывает принципиальных возражений).

Первый заместитель руководителя аппарата
Законодательного собрания –
начальник правового управления

 Д.В. Малкин