

**И. В. Бондарчук,
А. В. Руденко,
А. С. Хоменко**

Реформирование регионального законодательства об обращении с животными в свете формирующейся судебной практики

В статье рассматриваются материалы формирующейся судебной практики, направленной на имплементацию правовых положений Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в пласт регионального нормативно-правового поля. Авторами проведен анализ решения Верховного суда Республики Крым по административному исковому заявлению прокуратуры Республики Крым о признании нормативного правового акта недействительным в части.

Ключевые слова: ответственное обращение с животными; решение суда; ветеринарно-санитарные правила; отлов животных; региональное законодательство.

Сфера обращения с животными является социально реактивной, в ней сталкиваются интересы большого количества разных групп, отстаивающих собственное представление о порядке обращения с животными. Это и владельцы домашних животных, собственники зоопарков, цирков, питомников и иных мест содержания и разведения животных, и зоозащитники, и представители научных и исследовательских учреждений, использующих животных с целью проведения научных исследований. Неудивительно, что вопрос законодательного урегулирования порядка обращения с животными в Российской Федерации долгое время пребывал на уровне обсуждения. Попытки федерального законодателя принять закон, регулирующий вопросы, связанные с использованием животных, наткнулись на сильное сопротивление. В итоге ряд региональных законодателей самостоятельно в рамках своих конституционных полномочий урегулировали данную сферу правоотношений. В этих

условиях гармонизации законодательства особо важное значение приобретает судебная практика рассмотрения дел об оспаривании норм региональных законов как не соответствующих федеральному законодательству.

Материалы формирующейся судебной практики, связанные с приведением законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего порядок обращения с животными, в соответствие с ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», озвученные соавторами в рамках проведенного 28 октября 2020 года научно-практического семинара «Реализация Закона об ответственном обращении с животными: от качества норм к эффективному правоприменению», были посвящены анализу судебного решения по административному исковому заявлению прокуратуры Республики Крым о признании нормативного правового акта недействительным в части.

Перед тем как приступить к анализу начавшейся судебной кампании, следует сделать экскурс в соответствующий контекст механизма реализации ФЗ от 27 декабря 2018 г. № 498 «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — ФЗ № 498).

Реализация ФЗ № 498 находится под пристальным вниманием федерального законодателя. Неоднократно председателем Комитета Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по экологии и охране окружающей среды В. В. Бурматовым направлялись запросы в прокуратуру России о проверке выполнения законодательства, в том числе о несоответствии федеральному закону законов субъектов. Возможно, эти запросы не были столь значительными, как многочисленные обращения зоозащитных организаций и отдельных граждан по поводу непринятия мер по регулированию численности безнадзорных животных на территориях их пребывания, но даже при этом они были весьма чреватые серьезными последствиями.

В связи с отсутствием ранее единого федерального законодательного акта, регулирующего особенности обращения с животными, субъекты Российской Федерации самостоятельно принимали соответствующие региональные акты либо ограничивались муниципальными порядками, которые были направлены на решение вопросов содержания домашних животных, правовое регулирование процедурных моментов осуществления отлова, а также последующего перемещения безнадзорных животных, которые в своей содержательной основе базировались в подавляющем большинстве случаев на Правилах содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР и Инструкции по отлову, содержанию и использованию безнадзорных собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР. Сразу заметим, что приведенные акты утратят юридическую силу в результате проведения регуляторной гильотины с 1 января 2021 года.

При этом принятый ФЗ № 498 не предусматривает законодательных полномочий субъектов РФ в данной сфере, ограничивая их принятием трех порядков

на основе методических рекомендаций. Как следствие, вся система регионального правотворчества в сфере обращения с животными нивелировалась до такой степени, что большинство субъектов Федерации стали просто воспроизводить в собственных законах нормы близкие по содержанию и форме к нормам ФЗ № 498. Вместе с тем многие субъекты сохранили свои законодательные акты по вопросам обращения с животными.

Так, например, в Республике Башкортостан пошли по пути принятия нового базового регионального законодательного акта, формирующего региональное правовое регулирование в сфере обращения с животными. Принятием статьи 7 нового закона Республики Башкортостан власти этого субъекта Федерации отменили ранее действовавший закон 1997 года и таким образом привели свое законодательство в соответствие с федеральным. Правда, законодательная инициатива субъекта ограничилась лишь дублированием некоторых норм федерального закона.

Республика Крым тоже пошла по пути сохранения своего правового регулирования в данной сфере. Еще до принятия ФЗ № 498 парламентом Республики Крым 22 июня 2016 г. был принят Закон Республики Крым № 260-ЗРК/2016 «О содержании и защите от жестокого обращения домашних животных и мерах по обеспечению безопасности населения в Республике Крым» (далее — ЗРК № 260), закрывший существовавший в то время пробел в правовом регулировании. После принятия ФЗ № 498 в Закон № 260 Республики Крым были внесены изменения, направленные на изменение региональной нормативной правовой базы с учетом новелл федерального законодательства. Изменения, в частности, коснулись и названия самого закона. На основании Закона Республики Крым № 50-ЗРК/2020 от 26 февраля 2020 г. «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О содержании и защите от жестокого обращения домашних животных и мерах по обеспечению безопасности населения в Республике Крым» наименование ЗРК № 260 было трансформировано в новое: «Об ответственном обращении с животными в Республике Крым». По мнению разработчиков законопроекта, после актуализации положений ЗРК № 260 его содержание полностью отвечает требованиям федерального законодательства.

Однако прокуратурой Республики Крым 17 апреля 2020 года было подано административное исковое заявление в Верховный суд Республики Крым о признании нормативного правового акта недействующим в части. По результатам изучения прокуратурой Закона РК № 260 установлено несоответствие требованиям нормативных правовых актов, которые, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, имеют большую юридическую силу относительно регионального законодательства. Административным ответчиком по заявлению выступал Государственный совет Республики Крым. В качестве заинтересованного лица был привлечен к делу Государственный комитет по ветеринарии Республики Крым. По мнению административного истца, изменения, внесенные Законом РК № 50, до конца так и не привели в должное

соответствие ЗРК № 260 с федеральным законодательством, в связи с чем противоречат ФЗ № 498.

Судом прокуратуре Республики Крым отказано в удовлетворении иска полностью. Эта победа, одержанная в Верховном суде Республики Крым, утвердила мнение регионального законодателя о том, что предмет регулирования ФЗ № 498 неоправданно сужен.

Представитель надзорного органа в иске не согласен с позицией регионального законодателя относительно содержания ст. 8 ЗРК № 260. Прокуратура настаивала на том, что регулирование численности животных не относится к целям деятельности, направленной на обращение с животными, не имеющими владельцев, которые определены п. 9 ст. 3 и ст. 17 и 18 ФЗ № 498.

Стоит выразить согласие с выводом суда о несоответствии ст. 8 ЗРК № 260 в связи с тем, что в самом законе отсутствует определение понятия «регулирование численности животных». Данное понятие отсутствует также и в ФЗ № 498, и даже в единственном федеральном законе, в ст. 27 которого закреплены цели, способы и порядок этого регулирования, — «О животном мире». Анализ научной и специальной литературы свидетельствует о том, что понятие «регулирование численности животных» было впервые закреплено нормотворческим органом в Лесном кодексе РСФСР [2, с. 33]. Юридическое закрепление данной лексической единицы было осуществлено с целью поддержания оптимальной численности животных для предотвращения нанесения ущерба лесному и сельскому хозяйству. Проанализировав содержание ст. 8 Закона Республики Крым, суд пришел к выводу, что данный закон регулирует более широкий круг правоотношений, затрагивающих деятельность по отлову и содержанию безнадзорных животных. Это указывает на то, что отношения в области обращения с животными на территории региона регулируются не только ФЗ № 498, но и законами «О ветеринарии», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и иными нормативно-правовыми актами, что является научно обоснованным базисом для внедрения методики мониторинга определения численности животных без владельцев.

Совершенно очевидно, что регулирование численности есть ни в коем случае не снижение количества животных без владельцев, проводимое посредством отлова и умерщвления, а целенаправленный, системный процесс, включающий в себя учет, отлов, транспортировку, помещение в приют, стерилизацию, карантинирование, вакцинирование, идентификацию (маркирование) животных, а в случае, если животное соответствует требованиям, — выпуск его в прежнюю среду обитания.

Более того, авторы, проводившие анализ ФЗ № 498, отмечают, что закон не стал комплексным федеральным актом, чего ожидали от его принятия, так как охватывает только ограниченный круг регулируемых общественных отношений [1, с. 153]. Если рассматривать федеральный закон только в контексте отношения к домашним животным, а также к безнадзорным собакам и кошкам, то очевидно, что многие нормы и крымского закона можно было бы

опустить. Но здесь следует учесть, что в СМИ неоднократно стала появляться информация об обнаружении представителей фауны в населенных пунктах, несвойственных не только привычной городской агломерации, но и природной зоне, в которой расположен муниципалитет. Чаще всего речь шла о рептилиях и представителях дикой фауны, которые не могут считаться животными без владельцев и к которым, соответственно, не могут применяться положения об обращении с животными без владельцев. В данном контексте уместнее использовать понятие «регулирование численности животных».

Положения ст. 8 ЗРК № 260 обязывают организацию, осуществляющую регулирование численности животных, проводить мониторинг объекта регулирования (п. 2). Данная норма не закреплена на федеральном уровне ни в самом ФЗ № 498, ни в методических рекомендациях, но при этом никак не противоречит принципам обращения с животными, закрепленными в нем. Норма республиканского акта о мониторинге позволит более эффективно реагировать на возникновение угрозы распространения заболевания, предоставляя уполномоченному органу полную информацию о предмете регулирования. Более того, упомянутый выше глава комитета по экологии и защите окружающей среды В. В. Бурматов в своем недавнем интервью подтвердил, что в документе, который в скором времени поступит в нижнюю палату парламента, будет отрегулирована процедура учета животных, в том числе и безнадзорных¹.

Справедливости ради необходимо также отметить неправильное понимание судом содержания п. 1 ст. 8 в определении обстоятельств дела, хотя это никак не отразилось на принятом решении.

Суд отмечает, что ст. 8 ЗРК № 260 определяет порядок и методы, применяемые при регулировании численности животных, однако п. 1 данной статьи говорит, что порядок и методы регулирования численности, определяются уполномоченным в сфере ветеринарии исполнительным органом, то есть Государственным комитетом по ветеринарии РК. Так, в случае угрозы возникновения и массового распространения особо опасных инфекционных болезней, общих для человека и животных, незамедлительно принимается решение об отлове животных без владельцев (п. 4 ст. 8 ЗРК № 260), но порядок и методы определяются уполномоченным органом. В санитарно-эпидемиологические правилах по профилактике бешенства среди людей, действующих на территории Российской Федерации и ее субъектов, закреплено положение, в соответствии с которым регулирование численности безнадзорных животных отнесено к перечню мероприятий, осуществляемых с целью недопущения возникновения случаев бешенства, в том числе среди людей. Регулирование численности безнадзорных животных в соответствии с действующим правовым регулированием осуществляется способом отлова и содержания их в специальных

¹ В Госдуме выступают за регистрацию безнадзорных собак и кошек. Дата публикации: 15.10.2020. [Электронный ресурс] // NEWS.ru — главные новости дня. URL: <https://news.ru/politics/v-gosdume-vystupayut-za-registraciyu-i-beznadzornyh-sobak-i-koshek/> (дата обращения: 02.12.2020).

учреждениях — питомниках (п. 9.2, 9.5 Санитарно-эпидемиологических правил). Это еще раз подтверждает более универсальное содержание понятия «регулирование численности животных», принятое в ЗРК № 260, против смысла понятия «обращение с животными без владельцев», имеющего место в ФЗ № 498.

Также прокуратура указывает на несоответствие федеральному законодательству нормы, закрепленной в ч. 9 ст. 8 ЗРК № 260, устанавливающей запрет на выполнение работ по отлову безнадзорных животных лицами, привлекавшимся к ответственности за жестокое обращение с животными или умышленное причинение вреда здоровью человека. Как установил суд, и ФЗ № 498, и ЗРК № 260 приняты в целях защиты животных, соблюдения принципов гуманности. По мнению суда, нельзя считать гуманным допуск к отлову лиц, привлеченных ранее к ответственности за проявление жестокости при обращении с животными. Однозначно необходимо согласиться с решением суда в данной части. При многочисленных обсуждениях ФЗ № 498 и подзаконных актов с представителями зоозащитных организаций, общественниками, профессионалами неоднократно инициировались внесения изменений в закон и закрепление на федеральном уровне более жестких требований к владельцам животных и работникам организаций, осуществляющих деятельность по обращению с животными. Таким образом, региональный закон не вступает в противоречие с нормами большей юридической силы, а лишь конкретизирует их положения для обеспечения более эффективного правоприменения.

Пунктом 3 Административного искового заявления истец просил признать утратившими силу ч. 8 ст. 8 и ст. 13 ЗРК № 260.

При изучении Верховным судом Республики Крым содержания соответствующего положения крымского закона установлено, что Государственным советом Республики Крым принят запрет на отлов безнадзорных животных исключительно в целях их умерщвления, что в полной мере соответствует принципам обращения с животными, определенными в ст. 4 ФЗ № 498. А ч. 1 ст. 13 ЗРК № 260 допускает умерщвление в случае, когда страдания животного нельзя прекратить иным способом, оно представляет общественную опасность, а также в случаях предотвращения распространения и ликвидации очагов заразной болезни безнадзорных животных, в иных случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Частями 2–4 ст. 13 ЗРК № 260 предусмотрены требования к исполнителям работ, а также к периоду, предшествующему отлову, и до самого момента эвтаназии животных.

Соглашаясь с решением суда по существу дела, стоит указать на недостатки в аргументации его позиции. В качестве доводов, которые Верховный суд посчитал необходимыми указать для отказа в удовлетворении иска, использовались положения ст. 20 и 41 Конституции Российской Федерации, а в них жизнь и здоровье человека определяются как высшие блага, без которых утрачиваются значения других благ и ценностей. Под охраной здоровья населения понимается комплекс мер различного характера (экономического, социального,

правового, научного, санитарно-эпидемиологического и др.), направленных на поддержку и укрепление здоровья каждого человека.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения регулируется Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». В соответствии с п. 2 ст. 2 вышеназванного закона реализация мер, направленных на предупреждение эпидемий и ликвидацию возникающих в их результате неблагоприятных последствий, а также по охране окружающей природной среды, является, и это согласовано с бюджетной политикой государства, расходным обязательством субъектов Российской Федерации. С этимологической точки зрения сам термин «санитарно-эпидемиологическое благополучие населения» включает две содержательные единицы: состояние здоровья населения (как интегрированная коллективная характеристика) и состояние среды обитания человека.

Суд в приведенных доводах в основном ссылаясь на санитарные правила, в которых закрепляется порядок регулирования только методами, направленными на уменьшение численности безнадзорных животных, а также на предупреждение возникновения заболеваний бешенством и паразитарной инвазией среди населения. Однако эти правила содержат нормы, предполагающие только отлов, а умерщвление производят исключительно всех выявленных больных бешенством животных, а также собак и кошек, подозрительных по заболеванию, кроме покусавших людей или животных.

Также в качестве доводов для обоснования своего решения по части эвтаназии суд привел положение ст. 230 Гражданского кодекса РФ, где предусмотрено аналогичное правовое регулирование обращения с безнадзорными животными. Однако данная статья как раз предполагает возврат животного владельцу, содержание или передачу для содержания безнадзорных животных, на что обращает внимание в своем апелляционном представлении прокуратура Республики Крым.

Умерщвление животных давно находится в сфере интересов не только зоозащитных организаций, но и специалистов. Изучение опыта зарубежных стран в части применения этой процедуры шло еще до внедрения метода ОСВ (отлов – стерилизация – выпуск). Выяснилось, что эвтаназия с целью регулирования численности животных не практикуется в Германии, Турции, Греции, однако она успешно применяется в Израиле, Японии. В Соединенных Штатах Америки, где еще с 1976 года существуют Правила контроля численности собак и кошек, усыпление (эвтаназия) рассматривается как неизбежная мера, и приюты, выполняющие муниципальные программы, — так называемые приюты неограниченного приема — должны обеспечивать достаточную пропускную способность и быть всегда готовыми к поступлению новых животных. В законе Португалии «Об отлове опасных животных» прямо разрешено сокращение численности бродячих животных посредством эвтаназии.

Учитывая приведенные факты, хотим отметить, что федеральным законодателем в принципе запрещена эвтаназия животных исключительно в приютах,

а крымский законодатель расширил данный запрет также и на отлов с целью умерщвления.

Таким образом, ЗРК № 260 не противоречит ФЗ № 498 в части искового обращения прокуратуры Республики Крым, а, наоборот, дополняет его действие на территории Республики Крым, несмотря на отсутствие каких-либо требований к его существованию.

Сложившаяся вокруг применения Федерального закона № 498 ситуация свидетельствует о необходимости продолжения работы в сфере обращения с животными как на уровне законотворчества, так и на уровне правоприменения. Более того, насколько известно, не только в Республике Крым, но и в других регионах хромает его реализация в части организации приютов для животных. Во многих субъектах РФ их попросту нет и даже не начато строительство, а те частные приюты, что существовали ранее, на сегодняшний день не могут продолжать это делать. К работе в данном направлении должны быть привлечены не только представители органов власти, но и представители общественности, что позволит оценить действующее правовое регулирование с разных сторон, максимально выветив его проблемы.

Выводы

Какие же выводы можно сделать из кампании, развернутой прокуратурой Республики Крым по поводу оспаривания отдельных обновленных норм Закона РК № 260 в связи с попыткой регионального законодателя привести эффективно действовавший на протяжении последних трех лет закон республики в соответствие с федеральным законодательством?

Во-первых, следует отказаться от мысли, что ФЗ № 498 не предусматривает полномочий субъекта РФ принимать в данной сфере нормативные правовые акты в форме закона. Важной особенностью модели взаимодействия систем правотворчества субъекта и Федерации в сфере ответственного обращения с животными является задействование текущего регионального законодательства.

Во-вторых, выполнение ряда требований ФЗ № 498, в частности касающихся деятельности приютов, невозможно по объективным причинам.

В-третьих, необходимо серьезно пересмотреть утверждение о том, что ФЗ № 498 не содержит некоторых правовых институтов, которые были разработаны на региональном уровне, что поставило вопрос о законности их оставления в региональном законе.

В-четвертых, случай с иском прокуратуры Республики Крым служит подтверждением высказанной в ходе упомянутого семинара мысли о том, что существующий федеральный закон является основанием для возможного федерального вмешательства в местное самоуправление «через голову» субъекта. Этот аспект, вероятно, и лежал в основе судебной кампании прокуратуры.

Литература

1. Горохов Д. Б. Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 153–171.

2. Щедрина О. Г. Регулирование численности животного мира (административно-правовой аспект) // Бизнес в законе. 2010. № 1. С. 33–37.

Literatura

1. Gorokhov D. B. Problemy` kachestva i e`ffektivnosti primeneniya Zakona ob otvetstvennom obrashhenii s zhiivotny`mi // Zhurnal rossijskogo prava. 2020. № 4. S. 153–171.

2. Shhedrina O. G. Regulirovanie chislennosti zhiivotnogo mira (administrativno-pravovoj aspekt) // Biznes v zakone. 2010. № 1. S. 33–37.

I. V. Bondarchuk,

A. V. Rudenko,

A. S. Khomenko

Reforming Regional Legislation on Treatment of Animals in the Light of Emerging Jurisprudence

The article considers the materials of the emerging judicial practice aimed at the implementation of the legal provisions of the Federal Law “On the Responsible Treatment of Animals” in the layer of the regional nominative legal field. The authors analyzed the decisions of the Supreme Court of the Republic of Crimea on the administrative statement of claim of the Prosecutor’s Office of the Republic of Crimea about the recognition of a regulatory legal act as invalid in part.

Keywords: responsible treatment of animals; the court decision; veterinary and sanitary rules; catching animals; regional legislation.