

Научная статья

УДК 349.6

doi 10.46741/2713-2811.2023.23.3.006

## Особенности правового регулирования обращения с бездомными животными

**ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЗАРУБИН**

Кузбасский институт ФСИН России, Новокузнецк, Россия, dmitriy.zarubin@mail.ru

**А н н о т а ц и я .** В статье проведен анализ норм действующего законодательства, регулирующего общественные отношения, возникающие по поводу обращения с бездомными животными. Рассмотрены особенности, характерные для данной сферы общественной жизни на современном этапе. Выявлены проблемные вопросы правового регулирования, которые на практике могут оказывать негативное влияние на эффективность проводимых мероприятий по обращению с животными без владельцев, и предложены пути их преодоления путем совершенствования нормативной базы.

**К л ю ч е в ы е   с л о в а :** животные без владельца; обращение; приют; безнадзорные.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

**Д л я   ц и т и р о в а н и я :** Зарубин Д. А. Особенности правового регулирования обращения с бездомными животными // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права.* 2023. № 3 (23). С. 56–62. doi 10.46741/2713-2811.2023.23.3.006.

Original article

## Features of Legal Regulation of Homeless Animals Treatment

**DMITRII A. ZARUBIN**

Kuzbass Institute of the Federal Penal Service of Russia, Novokuznetsk, Russia, dmitriy.zarubin@mail.ru

**A b s t r a c t .** The article analyses norms of the current legislation regulating public relations connected with treatment of homeless animals. It describes current features of this sphere of public life. It identifies problematic aspects of the legal regulation that can have a negative impact on the efficiency of conducted measures to treat homeless animals and proposes ways of their solution by enhancing the normative base.

**К e y w o r d s :** homeless animals; treatment; shelter; neglected.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Zarubin D.A. Features of legal regulation of homeless animals treatment. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2023, no. 3 (23), pp. 56–62. doi 10.46741/2713-2811.2023.23.3.006.

Отношения человека с животными являются неотъемлемой частью исторического пути, пройденного человеческим обществом от первобытных времен до современности. При этом следует отметить, что в процессе его становления и развития, особенно в экономическом плане, характер описываемых отношений претерпел значительные трансформации: человек из зависимого субъекта превратился в доминирующего, его деятельность не только оказывает на животный мир, понимаемый в широком смысле слова, огромное влияние, которое уже не может быть компенсировано только за счет естественных возможностей окружающей среды, но и порождает ряд проблем, в том числе правового характера.

Одной из проблем современной социальной реальности является проблема безнадзорных животных (в настоящем случае термин «безнадзорный» употреблен не в правовом, а в общем смысле, синонимичен словам «бездомный», «бродячий» и т. д.). Утраченная или в значительной мере ослабленная в ходе одомашнивания способность существовать в состоянии естественной свободы «привязала» некоторые виды животных к человеку настолько сильно, что, даже будучи брошенными, они продолжают жить в непосредственной близости от человека. По состоянию на ноябрь 2021 г. количество бездомных кошек и собак в России составило 4,1 млн особей. Это составляет 6 % от общей популяции домашних животных в России [1]. Однако следует отметить, что никакая связь с человеком не лишает животное его биологической природы, его инстинктов – они зачастую являются источником опасности для человека, могут служить переносчиками заболеваний. Например, широкий резонанс получают в средствах массовой информации случаи нападения на людей стай безнадзорных собак. В 2019 г. более 353 тыс. человек пострадали от вреда, причиненного безнадзорными животными, и обратились за помощью в медицинские учреждения [2].

Проблема безнадзорных животных представляется достаточно широкой и многоаспектной: она может рассматриваться в морально-нравственном, экономическом ключе, в ракурсе обеспечения общественной безопасности или санитарно-эпидемиологического благополучия населения и др. Но независимо от этого вопрос правового регулирования обращения с безнадзорными животными занимает особое место.

Об исключительности общественных отношений, возникающих по поводу обращения с животными, в современном российском государстве свидетельствует тот факт, что в 2020 г. к Конституции Российской Федерации была принята поправка, закрепившая кроме прочего обязанность Правительства Российской Федерации формирования в обществе ответственного отношения к животным. Использование в тексте Основного закона термина «животные» позволяет предположить, что его следует понимать в максимально широком смысле, стремящемся по своему объему к понятию биологическому и включающему в себя, вне всякого сомнения, и бездомных животных. Тем не менее легального определения категории «животные» в законодательстве не содержится, и только в ст. 245 УК РФ закреплён присущий

животным существенный признак, выражающийся в способности чувствовать боль и (или) страдание.

Длительное время в российской правовой действительности господствовал двойственный подход к определению содержания категории «животные». Так, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ), целями которого были заявлены регулирование «отношений в области охраны и использования животного мира» и «защита животного мира как неотъемлемого элемента природной среды», животные были определены как «объекты животного мира», то есть организмы животного происхождения или дикие животные, признаком которых было нахождение в состоянии естественной свободы. Таким образом, из сферы правового регулирования Федерального закона № 52-ФЗ были исключены общественные отношения по поводу обращения с «одомашненными животными».

Вопросы обращения с домашними и, как частный случай, с безнадзорными животными попали в сферу регулирования ГК РФ. Так, было установлено, что «к домашним животным применяются общие правила об имуществе, если другое не установлено законами или иными правовыми актами», из чего следует, что правомочия собственника в полной мере распространяются и на домашних животных. ГК РФ обязал собственников при реализации своих прав не допускать жестокого обращения с животными, которое бы противоречило принципу гуманности как общеправовому принципу. Из-за некорректного толкования или непонимания норм ГК РФ отказ от животного по причине его ненадобности отождествлялся с отказом от права собственности и прекращением бремени содержания имущества. Кроме того, в отдельных случаях акт умерщвления животного, если такое деяние не содержит в себе элементов состава преступления, предусмотренного ст. 245 УК РФ, также мог трактоваться собственником как форма реализации своего права собственности.

Подход к правовому регулированию общественных отношений, возникающих по поводу обращения с животными, который основывается на делении последних по признаку их нахождения в состоянии естественной свободы, носит фрагментарный характер и не может решить все возникающие в данной сфере проблемы.

Учитывая вышеизложенное, логически обоснованным представляется принятие Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 498-ФЗ). Не лишенный ряда недостатков, он тем не менее стал серьезным достижением на пути комплексного правового регулирования общественных отношений в области обращения с животными, закрепив в качестве одной из своих титульных целей именно защиту животных.

Впервые на законодательном уровне безнадзорным животным, которые в тексте Федерального закона № 498-ФЗ поименованы как «животные без владельца», дано легальное определение: это «животное, которое не имеет владельца или владелец которого неизвестен». Целесообразность введения нового термина видится спорной, ведь ГК РФ на момент принятия Федерального закона № 498-ФЗ уже ввел в правовой обиход термин «безнадзорные животные», который, правда, не имел определения. Такой подход не отвечает критерию соответствия нормативного правового акта действующему законодательству и ставит вопрос о тождественности

понятий. Кроме того, нельзя забывать о том факте, что к 2018 г. уже сформировалась определенная нормативная база, включающая в себя нормативные акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которая опиралась на определении объекта своего регулирования как «безнадзорные животные».

Обратимся к понятию «домашние животные», анализ содержания которого позволит уяснить соотношение категорий домашних животных, безнадзорных животных и животных без владельца. Так, из содержания п. 4 ст. 3 Федерального закона № 498-ФЗ следует, что к домашним должны быть отнесены «животные (за исключением животных, включенных в перечень животных, запрещенных к содержанию), которые находятся на содержании владельца – физического лица, под его временным или постоянным надзором и местом содержания которых не являются зоопарки, зоосады, цирки, зоотеатры, дельфинарии, океанариумы». Исключение из перечня собственников домашних животных юридических лиц, а также из категории домашних животных отдельных групп животных позволяет сформулировать вывод, что понятие «животное без владельца» шире, то есть не каждое животное без владельца было домашним, но каждое домашнее животное, утратившее присущий им признак принадлежности владельцу, станет животным без владельца. Кроме того, наличие такого свойства домашнего животного, как содержание под временным или постоянным надзором, позволяет предположить, что при утрате этого свойства ему становится присуще качество безнадзорности. Таким образом, определяется связь безнадзорного животного с домашним, что может служить свидетельством не просто синонимичности категорий «безнадзорное животное» и «животное без владельца», а наличия отношений другого качества.

Помимо формирования терминологического аппарата Федеральный закон № 498-ФЗ ввел целый ряд правовых норм, призванных урегулировать общественные отношения по поводу обращения с безнадзорными животными. Например, большое внимание уделено такому важному вопросу, как защита животных от жестокого обращения: это «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». Следует отметить, что содержание данной правовой нормы раскрывается не только через определение, но и конкретизируется законодателем в других статьях Федерального закона № 498-ФЗ. Так, ч. 2 ст. 11 раскрывает одну из форм жестокого обращения с животными – «отказ владельцев животных от исполнения ими обязанностей по содержанию животных до их определения в приюты для животных или отчуждения иным законным способом».

Установив запреты на совершение определенных действий, Федеральный закон № 498-ФЗ определил и виды юридической ответственности за их нарушение, к которым в соответствии со ст. 21 отнес административную, уголовную и иную ответственность. Наибольший вопрос вызывает в этой связи механизм привлечения

к административной ответственности, ведь действующая редакция КоАП РФ не содержит соответствующих правовых норм. Устранением сложившегося противоречия может стать принятие соответствующих поправок в КоАП РФ. Например, законопроект № 1216032-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности за нарушение законодательства в области обращения с животными) находится на рассмотрении Государственной Думой. Его разработчики предлагают дополнить КоАП РФ статьями «Несоблюдение требований к содержанию животных», «Несоблюдение требований к осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев, животными, от права собственности на которые владельцы отказались» и др.

Немаловажным является и закрепление в Федеральном законе № 498-ФЗ принципов обращения с животными, основанных на нравственности и гуманности. Свое развитие получает подход, в соответствии с которым животные как живые существа могут испытывать не только страдания, но и эмоции, что, по нашему мнению, создает предпосылки к развитию идеи использования фактора эмоциональной привязанности животного к владельцу при определении последнего для его понуждения к исполнению своих обязанностей по содержанию животного.

К сожалению, по отдельным вопросам в сфере правового регулирования общественных отношений по поводу обращения с животными без владельца Федеральный закон № 498-ФЗ не дал полного ответа, оставив некоторые коллизии. Например, вопрос о разделении полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обращения с животными без владельца.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) полномочия по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Исходя из п. 3 ст. 7 Федерального закона № 498-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять отдельными полномочиями в области обращения с животными органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ органы местного самоуправления имеют право на осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на соответствующей территории. Таким образом, мероприятия по отлову безнадзорных животных не являются законодательно установленной обязанностью органов местного самоуправления, но они могут быть отнесены к полномочиям органов местного самоуправления субъектом Российской Федерации в установленном порядке.

Одним из видов деятельности, определенных Федеральным законом № 498-ФЗ в рамках мероприятия по обращению с животными без владельцев, является их со-



держание в приютах, которые могут быть государственными, муниципальными или частными. Однако их статус раскрыт не в полной мере. Как справедливо отмечает в своей работе В. Н. Хорьков, «особого внимания заслуживает вопрос создания муниципальных приютов. Ведь в части 3 статьи 16 Федерального закона № 498-ФЗ указано лишь, что приюты для животных могут быть государственными, муниципальными, а также частными. Однако о порядке создания муниципальных приютов в приведенной норме ничего не сказано. Само упоминание “муниципальных приютов” как одного из видов приютов для животных не означает, что они создаются органами местного самоуправления» [3]. Кроме того, потребует разъяснения и то обстоятельство, что в соответствии со ст. 16 Федерального закона № 498-ФЗ в отношении животных, находящихся в приютах для животных, владельцы приютов для животных и уполномоченные ими лица несут обязанности как владельцы животных. Вместе с тем ГК РФ установлено, что при отказе лица от приобретения в собственность содержащихся у него животных они поступают в муниципальную собственность и используются в порядке, определяемом органом местного самоуправления. Логичным видится, что такое использование должно быть связано с помещением животного в приют. В этой связи конкретизация статуса приютов представляется весьма актуальной, особенно для органов местного самоуправления с учетом необходимости дальнейшего финансирования их деятельности и крайне разнящимися финансовыми возможностями муниципальных образований.

В заключение отметим, что правовое регулирование общественных отношений, возникающих по поводу обращения с животными, в том числе с животными без владельцев, выходит на иной качественный уровень. Однако, несмотря на комплексность подхода, нельзя не констатировать, что Федеральный закон № 498-ФЗ во многом декларативен, его реализация должна быть обеспечена большим количеством подзаконных актов, к тому же он оставляет некоторые правовые коллизии, которые будут затруднять его реализацию субъектами рассматриваемых общественных отношений. В этой связи считаем целесообразным через подзаконные акты конкретизировать статус государственных и муниципальных приютов, порядок их создания и финансирования, что позволило бы выстроить более четкую систему по организации мероприятий в рамках деятельности по обращению с животными без владельцев.

### **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

1. В России проживает более 4 млн бездомных животных. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12947457> (дата обращения: 05.12.2022).
2. В Роспотребнадзоре подсчитали число пострадавших от укусов животных россиян. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7234285> (дата обращения: 05.12.2022).
3. Хорьков В. Н. Создание приютов для животных: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 66–69.

### **REFERENCES**

1. *V Rossii prozhivaet bolee 4 mln bezdomnykh zhivotnykh* [More than 4 million homeless animals live in Russia]. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/12947457> (accessed December 5, 2022).

2. *V Rospotrebnadzore podschitali chislo postradavshikh ot ukusov zhivotnykh rossiyan* [Rospotrebnadzor has calculated the number of Russians affected by animal bites]. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/7234285> (accessed December 5, 2022).

3. Khor'kov V.N. Creation of animal shelters: an administrative law aspect. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2022, no. 1, pp. 66–69. (In Russ.).

#### **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЗАРУБИН** – кандидат технических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Кузбасского института ФСИН России, Новокузнецк, Россия, dmitriy.zarubin@mail.ru

**DMITRII A. ZARUBIN** – Candidate of Sciences (Technology), Senior Lecturer at the Department of State and Legal Disciplines of the Kuzbass Institute of the Federal Penal Service of Russia, Novokuznetsk, Russia, dmitriy.zarubin@mail.ru

*Статья поступила 12.12.2022*

