

Научная статья

УДК 340.342, 347

DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.198.227

Проблемы правового регулирования обращения с безнадзорными животными в России



Мария Алексеевна Шабалина

Адвокатское бюро «Кульков, Колотилов и партнеры», Россия 119180, Москва, 4-й Голутвинский пер., 1/8, стр. 5, m.shabalina@kkplaw.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3481-2499>



Аннотация

В статье проведено исследование понятия «безнадзорное животное», предусмотренного в России, с точки зрения потенциальной конкуренции норм ГК РФ и Федерального закона № 498-ФЗ и посредством сравнения с зарубежным опытом. Предложено авторское видение «разновидностей» безнадзорных животных и особенностей применения к ним института ответственного обращения, к их числу относится нетождественность «правового положения» разных групп безнадзорных животных в России. Автор разграничивает три категории: безнадзорных животных, животных без владельцев и животных, от права собственности на которых отказались. В статье доказывается, что понятие «безнадзорное животное» является общим и включает в себя животных-компаньонов и сельскохозяйственных животных, а «животные без владельцев» и «животные, от права собственности на которых отказались», являются лишь разновидностью безнадзорных животных-компаньонов. Автор также провела сравнение действующего регулирования субъектов федерации в части порядка идентификации животных при отлове и возможности отлова владельческих животных. В статье приведены результаты авторского исследования регионального законодательства по критериям допустимости и необходимости отлова безнадзорных животных, дана таблица с группировкой оснований отлова от более строгих к менее строгим (где первые включают в себя множественные запреты отлова, а вторые допускают отлов всех безнадзорных животных без каких-либо ограничений). Отдельно в статье освещены вопросы допустимости умерщвления безнадзорных животных как с точки зрения действующего регулирования, так и с точки зрения гуманности, а также отражены зарубежные подходы к применению дан-

ного института. Автором изучены вопросы гуманности и эффективности действующей в России программы контроля над численностью безнадзорных животных по методике «отлов — стерилизация — вакцинация — выпуск». Данная методика сравнивается с иными применяемыми в мире методиками. Проанализирован опыт стран Европы в рамках реализации программ контроля численности.



Ключевые слова

безнадзорные животные, животные без владельцев, жестокое обращение с животными, негуманное обращение с животными, конкуренция законодательного регулирования.

Для цитирования: Шабалина М.А. Проблемы правового регулирования обращения с безнадзорными животными в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 198–227. DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.198.227

Discussion Club

Research article

Legal Regulation of Treatment of Stray Animals in Russia



Maria A. Shabalina

Kulkov, Kolotilov and Partners, 1/8 4th Golutvinsky Per., Moscow 119180, Russia, m.shabalina@kkplaw.ru



Abstract

The article analyzes the concept of “stray animals” provided in Russia, both from the point of view of potential competition between the norms of the Civil Code and Federal Law No. 498-FZ and in comparison with the foreign approach. The article offers the author’s vision of the legal “groups” of stray animals and establishes the application limits of the responsible treatment to such animals, which include the non-identical legal status of different groups of stray animals in Russia. Thus, the author distinguishes three categories: (i) stray animals, (ii) animals without owners, and (iii) animals that have been relinquished. The article proves that “stray animal” is general term which includes companion animals and farm animals, while “animals without owners” and “animals that have been relinquished” are only a variety of stray companion animals. The author compared the current regulation of the constituent entities of the Russia in terms of the procedure for identifying animals when catching and the possibility of catching owned animals. Also, it shows the results of author’s research of the entire regional legislation on the criteria of stray animals catching. Moreover, the article highlights the admissibility of euthanasia of stray animals both from the point of view of the current regulation and of humanity, and foreign approaches to euthanasia. The author studied the issues of humanity and effectiveness of the program for controlling the number of stray animals in Russia using the method caught-sterilization-vaccination-release, compared it with other methods used and presented an analysis of the experience of European countries in the implementation of stray animals control programs.



Keywords

stray animals; animals without owners; cruelty to animals; inhumane treatment of animals, competition of legal regulation.

For citation: Shabalina M.A. (2022) Legal Regulation of Treatment of Stray Animals in Russia. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15, no. 5, pp. 198–227 (in Russ.) DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.198.227

Введение

Предметом исследования является правовое регулирование порядка обращения с безнадзорными животными в России, а также анализ проблем и законодательных пробелов в данной сфере. В рамках статьи использован сравнительно-правовой анализ российского и европейского регулирования, а также зарубежных научных исследований. Актуальность данной статьи обусловлена не только отсутствием должного регулирования вопросов обращения с безнадзорными животными, но и прямым указанием Президента Российской Федерации на необходимость формирования в обществе ответственного отношения к животным, в том числе к безнадзорным¹.

Безнадзорные животные являются разновидностью домашних животных в соответствии с федеральным законодательством, следовательно, на них должны распространяться все гарантии, установленные законом для данного вида животных. Вместе с тем блок таких гарантий, относящийся к «пяти основным свободам» животных², фактически не может быть применим к безнадзорным животным по причине отсутствия у них владельцев. Так, невозможно наложить обязанности, корреспондирующие основным «пяти свободам животных», на всех и каждого, что приводит к существованию единого статуса домашних животных только на бумаге.

Анализ гуманного отношения к безнадзорным животным неизбежно затрагивает вопрос допустимости их умерщвления. Данный вопрос прямо не урегулирован в России, что сохраняет актуальность проблемы умерщвления

¹ Перечень поручений Президента РФ от 15.05.2021 по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным. Available at: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65594> (дата обращения 15.08.2021)

² Здесь и далее по тексту — указывая на пять свобод животных, автор отсылает к европейской концепции благополучия животных. Animal Welfare in the European Union. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583114/IPOL_STU\(2017\)583114_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583114/IPOL_STU(2017)583114_EN.pdf) (дата обращения: 31.08.2021)

безнадзорных и иных домашних животных в отсутствие объективной необходимости этого.

В статье освещается вопрос гуманности и эффективности возвращения безнадзорных животных на прежние места обитания в рамках программы контроля численности по методике «отлов — стерилизация — вакцинация — выпуск» (далее — «ОСВВ»). Автором изучены альтернативные способы контроля численности безнадзорных животных на основании научных исследований и сделан вывод о приоритетности метода ОСВВ по сравнению с иными способами контроля как с точки зрения эффективности, так и с точки зрения гуманности по отношению к животным. Отдельное внимание уделяется недостаткам текущего регулирования программы ОСВВ ввиду отсутствия нормативно закрепленного понятия «прежнее место обитания» животного, что приводит к фактической невозможности должной реализации данной программы.

1. Установление понятия безнадзорного животного

1.1. Возможная конкуренция положений Закона о животных и ГК РФ в части вопросов обращения с животными

1.1.1. Соотношение предметов ведения ГК РФ и Закона о животных

С принятием Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее — «Закон о животных», «Закон») возникла конкуренция норм между этим Законом и Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК)⁴ в части вопросов обращения с животными. Проблема является многогранной, в рамках статьи она будет рассмотрена только в части вопроса возможности совместного ведения нормативного регулирования вопросов обращения с безнадзорными животными, а также соотношения терминов, установленных обоими законами.

С одной стороны, согласно п. «о» ч. 1 ст. 71 Конституции Российской Федерации вопросы гражданского законодательства находятся в исключительной федеральной компетенции, однако в ст. 2 Закона о животных прямо за-

³ Федеральный закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 31.12.2018, № 53 (ч. I), ст. 8424.

⁴ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

креплено, что вопросы обращения с животными⁵ находятся в совместном ведении федерации и ее субъектов. Поскольку в силу прямого регулирования ГК (ст. 137) домашние животные являются имуществом, постольку все вопросы обращения с ними, относящиеся к гражданско-правовым отношениям (в частности, приобретение прав на животных, сделки с животными и др.), должны находиться в исключительном ведении федерации, что также подтверждается п. 3 ст. 212 ГК. Иными словами, Закон о животных в ст. 2 мог бы вступить в противоречие со ст. 71 Конституции в части регулирования обращения с домашними животными.⁶

С другой стороны, Закон о животных не вторгается в сферу гражданско-правового регулирования обращения с животными, а устанавливает скорее административно-правовые обязанности граждан. Так, ст. 2 ГК четко очерчивает предмет ведения гражданского законодательства, к которому относятся именно частноправовые отношения.⁷ При этом предмет ведения Закона о животных (ст. 1) ограничивается исключительно публично-правовыми аспектами обращения с животными⁸. Предмет регулирования Закона о животных является скорее частью административного регулирования, нежели гражданского, что подтверждается ст. 1.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП)⁹.

⁵ Автор также обращает внимание, что из буквального толкования статьи видно, что речь идет о любых животных, а не только о домашних животных или животных-компаньонах, отношения с которыми регулируются Законом о животных в силу его ст. 1.

⁶ В противоречие с регулированием обращения с дикими животными, находящимися в условиях естественной свободы, данный Закон не вступил, поскольку такие отношения относятся к совместному ведению федерации и ее субъектов в силу п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

⁷ «Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав... регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников».

⁸ «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области обращения с животными в целях защиты животных, а также укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными».

⁹ «Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений».

При анализе предметов ведения видно, что Закон о животных регулирует именно публичные обязанности граждан, а не частноправовые.

1.1.2. Соотношение закреплённой терминологии ГК и Закона о животных

Несмотря на обозначенное различие предметов регулирования ГК и Закона о животных, последний в ст. 3 предусмотрел новые термины и их дефиниции, не закреплённые в ГК. Так, ГК оперирует следующими основными понятиями: животные (ст. 137), безнадзорные животные (ст. 230–232), домашние животные (ст. 230), ни одно из которых не раскрывается (не определяется) в законе. При этом Закон о животных в ст. 3 ввёл следующие основные термины: домашние животные, животное без владельца, дикие животные в неволе¹⁰. Таким образом, возникает вопрос, насколько правомерно новые термины были установлены в Законе о животных, не противоречит ли такое регулирование ГК?

Автор полагает, что в рассматриваемом случае противоречия между законами не происходит. Во-первых, в ГК отсутствует закрепление четких дефиниций указанных терминов, что фактически приводит к правовому пробелу [Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И., 2014: 536]. Во-вторых, административное регулирование не ограничено в установлении собственной терминологии. Так, ни у кого не вызывает сомнения в законности введения Правилами дорожного движения¹¹ таких понятий, как «транспортное средство», «мопед», «мотоцикл» и др., когда ст. 1079 ГК оперирует понятием «источник повышенной опасности». В-третьих, понятия, закреплённые в обоих законах, скорее не противоречат, а дополняют друг друга.

1.2. Соотношение установленных терминов в ГК и Законе о животных и связанные с этим проблемы

Согласно подходу ГК, безнадзорные животные относятся к разновидности домашних животных, не имеющих владельцев. Так, ст. 230 ГК хоть и не даёт дефиниции безнадзорным животным, однако четко указывает, что к их числу относятся безнадзорный и пригульный скот и другие домашние животные.

В Законе о животных отсутствует понятие безнадзорных животных, используемое ГК, а предусматривается иное понятие — «животное без вла-

¹⁰ Также в Законе содержится понятие служебных животных и собаки-проводника, однако для целей настоящей статьи они не подлежат анализу, поскольку не входят в обозначенный предмет исследования.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» // Российские вести. 1993. № 227.

дельца» (пп. 6 п. 1 ст. 3 Закона). Под животным без владельца понимается две категории животных: животные, которые не имеют владельца и животные, владелец которых неизвестен. При этом Закон не использует ни в термине «животное без владельца», ни в его дефиниции указание на то, что такими животными являются домашние животные, что необоснованно расширяет данное понятие, позволяя формально включать в него и диких, и служебных, и иных животных¹², несмотря на то, что понятие «животное без владельца» при системном толковании со ст. 230 ГК должно охватывать только домашних животных (животных-компаньонов и сельскохозяйственных животных (далее — «с/х животные»)).

Автор полагает понятие «животное без владельца» некорректным, требующим конкретизации в части прямого указания на то, что к данной категории животных относятся только домашние животные, являющиеся безнадзорными в понимании ст. 230 ГК. Такая конкретизация поможет избежать доктринальной дискуссии о соотношении понятий «животное без владельца» и «безнадзорное животное», а также приведет к унификации нормативного регулирования.

Ввиду дихотомии терминов ГК и Закона о животных в российской доктрине поднимается вопрос: как соотносятся термин «безнадзорное животное», закрепленный ст. 230 и 231 ГК, и термин «животное без владельца», введенный в п. 6 ст. 3 Закона о животных. Ученые сходятся во мнении [Горохов Д.Б., 2020]; [Хорьков В.Н., Аллес М.В., 2019], что данные термины являются синонимами.

Автор не может согласиться с подобным подходом. Понятие «безнадзорное животное», как оно закреплено в ГК, включает в себя всех домашних животных¹³, в том числе и с/х, что следует из буквального толкования ст. 230 ГК. При этом термин «животное без владельца» используется законодателем только в отношении животных-компаньонов, т.е. одной из разновидностей домашних животных. К такому выводу позволяет прийти прямое исключение из сферы действия Закона о животных отношений с с/х животными (п. 2 ст. 1).

Ситуация с дихотомией терминов осложняется тем, что Закон о животных вводит еще одну разновидность животных без владельцев, а именно — «животные, от права собственности на которых владельцы отказались» (ст. 16) (далее — «животные-отказники»¹⁴). К ним также относятся только

¹² На любых животных, обращение с которыми регулируется Законом о животных.

¹³ Данное утверждение корректно, если применить системное толкование понятия «животное без владельца» и ст. 230–231 ГК РФ.

¹⁴ Термин введен автором настоящей статьи для удобства разграничения видов безнадзорных животных и не является законодательно установленным.

животные-компаньоны (в силу специфики регулирования Закона о животных), однако юридически эта группа отличается от «животных без владельцев». Последние представляют собой никому не принадлежащее имущество, в то время как животные-отказники подпадают под регулирование ст. 236 ГК, т.е. являются имуществом, от права собственности на которое отказались владельцы. Так, согласно ст. 236 ГК отказ от права собственности не влечет прекращения обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом. Таким образом, при отказе от права собственности бывший владелец утрачивает все права на животное, однако за ним сохраняются все возложенные на него Законом обязанности (в частности, предусмотренные ст. 9, 11, 13 Закона о животных).

Автор полагает, что понятие «безнадзорное животное» является более общим и включает животных-компаньонов и с/х животных, а «животные без владельцев» и животные-отказники — это разновидности безнадзорных животных-компаньонов. Графически соотношение понятий можно изобразить следующим образом:

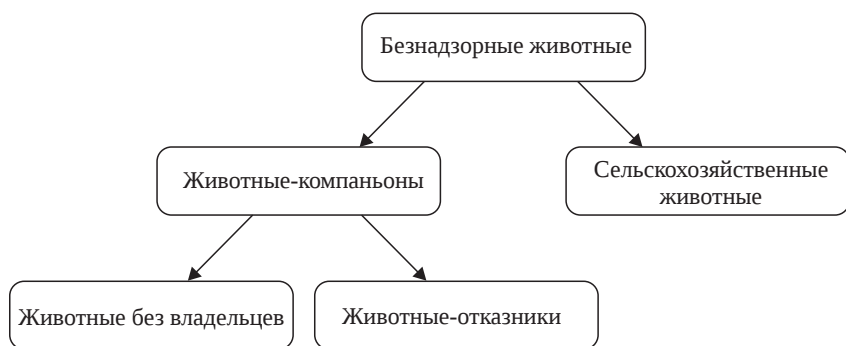


Схема корректна в рамках федерального регулирования, однако в Законе о животных имеется ряд существенных недостатков, один из которых — выведение из сферы его действия вопросов обращения с с/х и лабораторными животными.

И с/х, и лабораторные животные формально могут оказаться и безнадзорными в понимании ГК, равно как и животными без владельцев или животными-отказниками в понимании ст. 3 и 16 Закона о животных. Так, если лошадь отобьется от табуна и не будет загнана в конюшню, она фактически окажется вне контроля владельца и по нормам ГК приобретет статус безнадзорного животного¹⁵. Аналогично лабораторный кролик, выброшенный на

¹⁵ Более того, из буквального толкования ст. 230 ГК РФ вытекает, что российское законодательство также допускает существование безнадзорных с/х животных. В российском

улицу, может приобрести статус животного-отказника, поскольку он формально будет относиться к разновидности домашнего животного, от права собственности на которое отказались (ст. 236 ГК).

В Закон о животных необходимо внести изменения, скорректировав закрепленные в нем понятия и дополнив их дефинициями «животные-компаньоны», «сельскохозяйственные животные» и «лабораторные животные» (которые пока нигде не урегулированы), и предусмотрев новые положения по регулированию вопросов обращения с с/х лабораторными животными.

1.3. Отсутствие требований к регистрации и учету домашних животных и его последствия для определения понятия «безнадзорное животное»

Отдельным вопросом в рамках анализа понятия «безнадзорных животных» является сложившаяся на практике проблема его фактического применения к животным, формально имеющим владельцев, установить информацию о которых невозможно. Федеральное регулирование не предусматривает единой системы регистрации и учета домашних животных, а также не обязывает собственников размещать на животных опознавательные знаки (адресники, клейма, метки, ошейники, иные идентификаторы). В силу отсутствия данных требований актуальной является ситуация, при которой владельческое животное без опознавательных знаков, находящееся на самовыгуле, может быть отнесено лицами, осуществляющими отлов, к безнадзорным животным и отобрано у его владельца.

Так, согласно Решению Центрального р/с Омска от 20.02.2020 по делу №2-528/2020 суд установил факт незаконного изъятия лицами, осуществляющими отлов безнадзорных животных, ряда владельческих собак, не имевших опознавательных знаков. Аналогично в Решении Татарстанского УФАС России от 29.03.2013 по делу № 44-гз/2013 суд прямо указал, что в силу положений ст. 230 ГК подразумевается, что любое безнадзорное животное

правопорядке статус и порядок обращения с такими безнадзорными с/х животными не урегулирован, поэтому целесообразно обратиться к иным правовым порядкам. Так, согласно Stray Animal Act (2000) в провинции Канады Альберте, безнадзорными с/х животными («stray livestock») признается скот, сбежавший от собственника и (или) последнего владельца животного. Собственник/владелец продолжает нести ответственность за ущерб, причиненный сбежавшим животным третьим лицам, а также обязан компенсировать ряд расходов лицу, осуществившим поимку такого скота (ст. 5 Акта). Вместе с тем данный Акт, в отличие от Закона о животных РФ, не содержит каких-либо указаний на необходимость гуманного обращения с животными, в том числе и ст. 13 и 24, допускающие умерщвление скота и безнадзорных собак. Available at: <https://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/s20.pdf> (дата обращения: 16.08.2021)

потенциально имеет собственника, соответственно, любое отловленное животное может оказаться владельческим. По смыслу и названию этой статьи «безнадзорный или пригульный скот или другие безнадзорные домашние животные» называются собирательным юридическим термином «безнадзорные животные», в том числе в это понятие входят и любые собаки и кошки, находящиеся в зоне отлова без сопровождения человека, в том числе без идентификационных меток, поскольку зоологические виды животных — собаки и кошки — относятся к одомашненным видам животных, и точно установить, что у животного имеется либо отсутствует собственник, в момент отлова невозможно.

Таким образом, несмотря на формальное нераспространение ст. 230 ГК на владельческих животных, на практике ввиду невозможности идентификации животного без опознавательных знаков как владельческого, животные, находящиеся на самовыгуле, также могут подлежать в ряде субъектов Российской Федерации отлову и распределению в приюты¹⁶.

1.4. Допустимость отлова владельческих животных в субъектах (регионах) Российской Федерации

Поскольку обращение с животными относится к вопросам совместного ведения (ст. 2 Закона), регионы ранее приняли нормативные акты по вопросам обращения с животными, в которых регулируется и порядок отлова безнадзорных животных. При этом в отдельных субъектах их собственное регулирование допускает отлов владельческих животных.

В Москве до издания Приказа Департамента природопользования и охраны окружающей среды № 05-09-6/21 от 15.01.2021 действовал Регламент¹⁷, согласно которому отлову подлежали все безнадзорные и «бесхозные» животные. Регламент устанавливал дефиницию безнадзорных и бесхозных животных: «Безнадзорные и бесхозные собаки и кошки — животные, оставшиеся без попечения людей и не имеющие непосредственного надзора со стороны собственника (владельца), находящиеся на улице или в иных

¹⁶ После принятия Федерального Закона № 269-ФЗ от 22.06.2022 «О внесении изменений в Федеральный Закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» имеется вероятность, что вопрос с отловом владельческих животных может быть разрешен, поскольку указанный Закон предоставил органам государственной власти субъектов РФ возможность устанавливать дополнительные требования к содержанию домашних животных, в том числе и их выгулу. Это может привести к установлению в отдельных регионах полного запрета на самовыгул, тем самым устранив проблему отлова владельческих животных без опознавательных знаков (п. 3 ст. 1).

¹⁷ Приложение № 1 к распоряжению ДЖКХиБ Москвы от 28.11.2014 №05-14-379/4.

общественных местах без сопровождающего лица, и животные, не имеющие признаков собственности» (ст. 3.1).

Такая дефиниция ввиду явного разделения в ней животных на две группы (безнадзорных и бесхозных) допускала отлов владельческих животных даже с опознавательными знаками в момент, когда собственник не осуществлял за животным непосредственного надзора. Так, отлову мог подлежать владельческий кот в ошейнике с адресником, сидящий на скамейке у дома. При этом Регламент не предусматривал порядок обращения с отловленными владельческими животными, имеющими опознавательные знаки, что свидетельствовало о пробеле в регулировании.

Указанная проблема была устранена путем принятия Приказа от 15.01.2021¹⁸, согласно п. 2.5 которого отлову стали подлежать животные без владельцев, за исключением стерилизованных животных, имеющих неснимаемые и несмываемые метки и не проявляющие агрессивности. Отдельно указано, что животные, имеющие на ошейниках или иных предметах (чипах, метках) сведения об их владельцах, передаются владельцам. Новое регулирование различает безнадзорных и владельческих животных, имеющих опознавательные знаки¹⁹.

Аналогично в Республике Марий Эл ранее действовавший порядок отлова²⁰ указывал на допустимость отлова владельческих животных. Согласно п. 3 отлову подлежали все животные-компаньоны (в том числе имевшие ошейник или учетный знак), находившиеся без сопровождающего лица. Вместе с тем данный порядок предусматривал необходимость извещения собственников в случае отлова владельческого животного (п. 18). В новом порядке отлова в Республике Марий Эл предусмотрены положения, аналогичные указанным выше (п. 24)²¹.

Изменение порядка регулирования произошло и в Ростовской области²², однако по новым правилам отлову подлежат по-прежнему и владельческие

¹⁸ Available at: URL: <https://www.mos.ru/eco/documents/ob-otvetstvennom-obrashenii-s-zhivotnymi/view/248831220/> (дата обращения: 08.09.2020)

¹⁹ Аналогичное положение было также установлено в Республике Адыгея.

²⁰ Постановление Правительства Республики Марий Эл от 13.10.2015 № 550. Available at: URL: <http://docs.cntd.ru/document/430644830> (дата обращения: 08.09.2020). Утратило силу в соответствии с п. 4 Постановления Правительства Республики Марий Эл от 05.07.2019 №217. Available at: URL: <http://docs.cntd.ru/document/561437538> (дата обращения: 08.09.2020)

²¹ Постановление Правительства Республики Марий Эл № 408 от 24.12.2019. Available at: URL: <https://docs.cntd.ru/document/561696649> (дата обращения: 01.11.2022)

²² См.: п. 2.2 Правил отлова и содержания безнадзорных животных, утвержденных Постановлением Правительства Ростовской обл. от 14.07.2016 № 489. Available at: URL: <https://www.donland.ru/documents/6919/> (дата обращения: 08.09.2020) (утратили силу в соответствии с п. 2 Постановлением Правительства Ростовской обл. от 14.01.2020 №21).

животные с той лишь разницей, что животные, имеющие опознавательные знаки, возвращаются собственникам в течение трех дней после их регистрации (ст. 5)²³.

Ниже приведены результаты осуществленного автором исследования регионального законодательства об отлове животных в каждом из регионов. В рамках исследования были изучены нормативные акты 85 регионов, регулирующие вопросы обращения с безнадзорными животными и деятельность приютов²⁴. Исследование показало, что в 25 регионах осуществляется отлов животных без владельцев, за исключением стерилизованных особей, имеющих неснимаемые или несмываемые метки (далее — «метки»), если они не проявляют немотивированной агрессии (далее — «общее основание»). В других регионах указанное правило дополнено, в частности: запретом на отлов животных в квартирах, домах и огражденных территориях (далее — «запрет отлова с территорий»), запретом снимать с привязи животных в общественных местах (далее — «запрет снятия с привязи»), отлавливать щенков до 6 мес., отлавливать животных в ошейниках. В ряде регионов либо вообще отсутствуют ограничения на отлов, либо такие ограничения минимальны и ограничиваются только метками или запретом снятия животных с привязи. В отдельных случаях региональное законодательство предусматривает специфические основания отлова, например, возможность отлова владельческих животных, находящихся без сопровождения владельца.

Ниже дана таблица с результатами исследования, в которой основания для отлова расположены от наиболее строгих к наименее.

№	Основание отлова	Субъект РФ	Количество
1	Общее правило + запрет снятия с привязи + запрет отлова с территорий	Алтай, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Крым, Мордовия, Татарстан, Тыва, Пермский край, Архангельская обл., Волгоградская обл., Ивановская обл., Калининградская обл., Ленинградская обл., Московская обл., Нижегородская обл., Новосибирская обл., Самарская обл., Сахалинская обл., Челябинская обл., Севастополь	20

²³ Порядок осуществления деятельности с животными без владельцев на территории Ростовской обл. Available at: URL: <https://www.donland.ru/documents/11354/> (дата обращения: 03.11.2022)

²⁴ Нормативные акты четырех новых субъектов — ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской республик не охватывались исследованием, поскольку на данных территориях Закон о животных еще не начал действовать.

№	Основание отлова	Субъект РФ	Количество
2	Общее правило + запрет отлова с территорий, НО можно отлавливать в ошейниках	Краснодарский край, Калужская обл.	2
3	Общее правило + запрет снятия с привязи	Астраханская обл., Вологодская обл., Мурманская обл., Рязанская обл., Саратовская обл., Санкт-Петербург	6
4	Общее правило	Адыгея, Ингушетия, Коми, Удмуртия, Чувашия, Красноярский край, Приморский край, Ставропольский край, Белгородская обл., Брянская обл., Костромская обл., Липецкая обл., Омская обл., Пензенская обл., Свердловская обл., Смоленская обл., Тамбовская обл., Тверская обл., Томская обл., Тюменская обл., Ярославская обл., Москва, Ненецкий автономный окр., Ханты-Мансийский автономный окр., Ямало-Ненецкий автономный окр.	25
5	Общее правило + запрет отлова щенков до 6 мес.	Забайкальский край, Хабаровский край	2
6	Общее правило + запрет отлова в ошейниках	Владимирская обл.	1
7	Общее правило, которым можно пренебречь, если имеются признаки бешенства или угроза жизни людей, или животное испытывает страдания	Бурятия, Новгородская обл., Карелия, Воронежская обл., Курская обл.	5
8	Общее правило, НО возможность отлова владельческих животных, находящихся без сопровождения владельца	Алтайский край, Марий Эл, Магаданская обл., Оренбургская обл., Ульяновская обл.	5
9	Общее правило (без требования о стерилизации) + запрет снятия с привязи + запрет отлова с территорий	Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Амурская обл.	3
10	Отлову подлежат все, НО запрет снятия с привязи + запрет отлова с территорий	Кировская обл.	1
11	Общее правило (без требования о стерилизации) + запрет снятия с привязи	Хакасия, Камчатский край, Курганская обл., Тульская обл.	4

№	Основание отлова	Субъект РФ	Количество
12	Общее правило (без требования о стерилизации), НО первоочередное в отношении животных, испытывающих боль и физические страдания	Иркутская обл.	1
13	Отлову подлежат все, кроме имеющих метки	Чукотский автономный окр.	1
14	Отлову подлежат все, кроме оставленных на привязи	Дагестан, Чечня, Орловская обл.	3
15	Отлову подлежат все, НО приоритетно — агрессивные или испытывающих физические страдания животные, а также отлов на территории объектов социального назначения	Калмыкия, Карачаево-Черкессия	2
16	Отлову подлежат все, без конкретизации	Кемеровская обл., Псковская обл., Ростовская обл., Еврейская автономная обл.	4

В настоящее время правила отлова неоднородны, и в большинстве регионов отлов владельческих животных продолжает активно практиковаться, что подтверждается действием в каждом из 85 субъектов специальных правил порядка возвращения владельческих животных их владельцам. В 47 субъектах²⁵ для возврата достаточно наличия на животном (его метках, чипах, ошейнике и пр.) сведений о владельце (номера телефона, ФИО, адреса и пр.), если таких сведений не имеется, то в 9 субъектах²⁶ установлено требование об обращении приюта или службы отлова в полицию или орган

²⁵ Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Тыва, Удмуртия, Хакасия, Чечня, Чувашия, Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Красноярский край, Пермский край, Астраханская обл. Приморский край, Белгородская обл., Владимирская обл., Кемеровская обл., Курганская обл., Ленинградская обл., Нижегородская обл., Новгородская обл., Новосибирская обл., Омская обл., Оренбургская обл., Пензенская обл., Псковская обл., Ростовская обл., Саратовская обл., Тверская обл., Томская обл., Тульская обл., Ульяновская обл., Челябинская обл., Москва, Ханты-Мансийский автономный окр., Ямало-Ненецкий автономный окр.

²⁶ Ингушетия, Калмыкия, Краснодарский край, Калининградская обл., Кировская обл., Московская обл., Мурманская обл., Свердловская обл., Севастополь.

местного самоуправления для передачи данных о животном, в двух субъектах²⁷ приют самостоятельно осуществляет поиск текущего владельца, если имеются основания полагать, что животное владельческое (породистое, с ошейником, но без адресника и пр.), в трех субъектах²⁸ приют содержит такое животное отдельно от остальных в течение 6 мес. Также в ряде субъектов установлены дополнительные требования о необходимости владельца предъявить документ, удостоверяющий личность, и доказательства права собственности/владения на животное²⁹.

Таким образом, даже новые правила субъектов по отлову допускают фактически отлов владельческих животных, что приводит к нарушению прав собственников.

1.5. Подходы законодательства европейских стран к понятию «безнадзорного животного»

Поскольку существование безнадзорных животных является глобальной проблемой,³⁰ постольку большинство стран предусматривает собственное регулирование порядка обращения с ними [Tasker L., 2007]; [Guseva V., 2013: 6–9]. Понятие безнадзорных животных также разнится от страны к стране ввиду обычаев содержания животных и местного регулирования. Например, в Чехии³¹ безнадзорными признаются любые животные, находящиеся под «опекой» человека (т.е. владельческие животные с точки зрения российского права РФ), которые при этом не находятся под постоянным контролем или надзором и свободно перемещаются за пределы своего «места проживания», вольера или территории владельца. При этом чешское законодательство прямо различает безнадзорных животных (stray animals) и животных, от права собственности на которых отказались³² (abandoned animals). Под последними понимаются любые животные, изначально находившиеся под «опекой» человека, которые не находятся под прямым кон-

²⁷ Крым, Татарстан.

²⁸ Ставропольский край, Кировская обл., Магаданская обл.

²⁹ Ивановская обл., Самарская обл., Тюменская обл., Ненецкий автономный окр., Амурская обл., Архангельская обл., Брянская обл., Вологодская обл., Воронежская обл., Костромская обл., Рязанская обл., Сахалинская обл., Смоленская обл., Тамбовская обл., Ярославская обл., Еврейская автономная обл.

³⁰ Dog Population Management Reports FAO/WSPA/IZSAM Expert Meeting. 14–19 March 2011. P. 8.

³¹ Act No. 246/1992 Coll. on the protection of animals against cruelty. Available at: <https://www.vetkom.cz/legislativa-pro-veterinare/komora-a-vnitri-predpisy/act-on-the-protection-of-animals-against-cruelty-act-no-246-1992-coll/> (дата обращения: 24.11.2021)

³² Животных-отказников в соответствии с терминологией настоящей статьи.

тролем или надзором, и их владелец отказался от содержания и ухода за такими животными³³.

В Северной Каролине (США) под безнадзорным животным понимается любое животное, выброшенное или не имеющее владельца, или животное, кому не была сделана обязательная вакцинация против бешенства³⁴. В Ирландии нормативно определенного понятия безнадзорного животного нет, но предусмотрено различное регулирование stray dogs и unwanted dogs (животных, от права собственности на которых их владельцы планируют отказаться)³⁵.

Попытка классификации безнадзорных животных сделана в Луизой Таскер, выделившей три их основные разновидности в законодательстве стран Европы [Tasker L., 2007: 7–8, 11–39]³⁶: безнадзорные — одичавшие (feral) — животные, не имеющие владельцев или лиц, заботящихся о них. Они плохо социализированы и зачастую являются безнадзорными не в первом поколении, выживают за счет питания остатками человеческого мусора или охоты, отличаются короткой продолжительностью жизни; бывшевладельческие (abandoned/unwanted by their owners) — животные, ранее имевшие владельца, который впоследствии отказался от их содержания; зачастую подкармливаются за счет других лиц, отличаются короткой продолжительностью жизни; владельческие неконтролируемые (owned not controlled) — животные, формально имеющие владельца, но находящиеся на «самовыгуле», или животные на содержании у группы людей (на предприятии, в магазине и др.); в питании полностью или частично зависят от человека, могут быть социализированы³⁷. Данная классификация также была использована WSPA (World Society for the Protection of Animals).

Каждая из приведенных групп может как подпадать под понятие безнадзорных животных в той или иной стране, так и не подпадать³⁸. В России с юридической точки зрения под понятие безнадзорных животных подпада-

³³ Несмотря на обособление безнадзорных животных и животных-отказников в законодательстве Чехии, на обе группы распространяется исключительно общее регулирование — защита от жестокого обращения и др.

³⁴ Para 91.06 Code of Ordinances Laurel park, North Carolina (Local legislation current through Ordinance passed 4-15-2021; and State legislation current through North Carolina Legislative Service, 2020 Regular Session Laws. Pamphlet No. 4. Available at: https://codelibrary.amlegal.com/codes/laurelpark/latest/laurelpark_nc/0-0-0-2 (дата обращения: 28.08.2021)

³⁵ Control of Dogs Act, 1986, pp. 11, 12. Available at: URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1986/act/32/enacted/en/print#sec11> (дата обращения: 28.08.2021)

³⁶ В исследование вошла 31 страна, приведен полный их перечень.

³⁷ Аналогичная классификация есть также в дипломной работе Виктории Гусевой — выпускницы университета Колорадо «Dog Ownership through the Eyes of Stray Dog: Property Rights and the Stray Dog Population». Available at: <https://scholar.colorado.edu/downloads/pk-02cb089> (дата обращения: 03.11.2022)

³⁸ Dog Population Management Reports FAO/WSPA/IZSAM... 14–19 March 2011. P. 5.

ют только первые две группы (одичавшие и бывшевладелецские), однако практически животные третьей группы также могут быть отнесены к безнадзорным, когда они не имеют опознавательных меток и были отловлены или пойманы иными лицами в общественных местах.

2. Нормативное регулирование обращения с безнадзорными животными и возможность применения к ним института ответственного обращения

2.1. Дефиниции «обращение с животными» и «деятельность по обращению с животными без владельцев»

Обращение с безнадзорными животными в России регулируется рядом нормативных актов, к числу которых относятся ГК РФ (ст. 137, 230–232), Закон о животных и Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 245)³⁹. Закон о животных, являясь специальным по отношению к ГК РФ, устанавливает особенности порядка обращения с животными-компаньонами, в том числе и с безнадзорными животными⁴⁰. В п. 2 и 9 ст. 3 Закона вводятся два понятия, а именно «обращение с животными» и «деятельность по обращению с животными без владельцев». Под первым понимается «содержание, использование (применение) животных, осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев и осуществление иной деятельности... в отношении животных, которые оказывают влияние на их жизнь и здоровье», а под вторым — «деятельность, включающая в себя отлов животных без владельцев, их содержание ... возврат на прежние места их обитания и иные мероприятия, предусмотренные ... законом».

Ни одно из приведенных понятий нельзя считать самодостаточным и корректным. Так, понятие «обращение с животными» следует конкретизировать в русле требований по гуманному обращению, закрепленному в ст. 4 Закона о животных и ст. 137, 241 ГК, а также дополнить его прямым указанием не только на деятельность по обращению с животными без владельцев, но и непосредственно на обращение с животными без владельцев.

Такая необходимость обусловлена тем, что дефиниция «обращение с животными» фактически не распространяется на обращение с безнадзорными

³⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴⁰ Автор здесь и далее использует общее понятие безнадзорного животного применительно в том числе и к Закону о животных, несмотря на отсутствие в данном Законе указанного понятия.

животными со стороны физических лиц, охватывая только вопросы их отлова, транспортировки и других мероприятий, предусмотренных Законом. Но значительный блок отношений приходится именно на взаимодействие физических лиц с безнадзорными животными, которые могут как осуществлять их кормление и стерилизацию, так и причинять вред их здоровью. Указанные в законе «содержание, использование (применение) животных» не охватывает таких взаимодействий, поскольку подобные отношения не являются ни содержанием, ни использованием в прямом смысле.

Второй термин — «деятельность по обращению с животными без владельцев» — следует дополнить указанием на необходимость гуманного обращения с безнадзорными животными, поскольку в текущей дефиниции все сводится исключительно к перечислению действий, осуществляемых в отношении безнадзорных животных.

2.2. Применение института ответственного обращения к безнадзорным животным

Животные признаются одной из разновидностей имущества. Особенность регулирования данной категории имущества объясняется способностью животных испытывать эмоции и чувства, что следует из системного толкования ст. 137, п. 2 ст. 231, ст. 241 ГК РФ, ст. 4 Закона о животных, поддерживается российской доктриной [Мохов А.А., Копылов Д.Э., 2006: 41]; [Горохов Д.Б., Горохова Ю.В., 2015] и иностранными эмпирическими исследованиями [Vroom D., 1998: 371–403]. Ввиду этого законодатель прямо запрещает жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности.

При этом понятия жестокого и негуманного обращения не являются синонимами, несмотря на устойчивое их отождествление в российской судебной практике⁴¹. Понятие жестокого обращения закреплено в п. 5 ст. 3 Закона о животных и включает три элемента: возможные последствия в виде гибели, увечья или иного повреждения здоровья животного; нарушение требований к содержанию, причинившему вред здоровью животного; не оказание владельцем помощи животному, находившемуся в опасном для жизни состоянии. Жестокое обращение всегда сопряжено с причинением животному вреда здоровью.

Негуманное обращение — более широкое понятие и распространяется и на случаи несоблюдения лицом требований по гуманному отношению к

⁴¹ См.: Решение Ленинского р/с Курска от 16.11.2018 по делу № 2-5253/2018 и Решение с/у № 9 судебного района, в котором создан Кировский р/с Екатеринбурга Свердловской области от 22.04.2015 по делу № 2-259/2015.

животным, т.е. необеспечение животных условиями, соответствующими их индивидуальным особенностям и биологическим потребностям, неосуществление заботы о здоровье и о своевременном оказании ветеринарной помощи.

Однако российская судебная практика еще не «развилась» до такой степени, чтобы вкладывать в оценочное понятие гуманного отношения концепцию благополучия животных, используемую в Европе [Broom D., 1986: 524–526]; [Broom D., 2014: 27–28]; [Duncan I., 1981: 489–499]⁴². Автор полагает необходимым руководствоваться хотя бы концепцией основных пяти свобод для оценки ее объективной применимости к безнадзорным животным. К числу пяти основных свобод животных относятся: свобода от голода, недоедания и жажды; свобода от страха, стресса и страданий; свобода от теплового стресса или физического дискомфорта; свобода от боли, травм и болезней; свобода выражать нормальные модели поведения (т.е. вести себя естественным образом)⁴³.

Некоторые из пяти свобод применяются российскими судами на практике, однако суды распространяют их на животных, имеющих собственника, на которого и возлагается обязанность по заботе и содержанию животного. Так, в решении Кировского р/с Омска от 16.04.2013 по делу №2-1880/2013 суд, рассматривая дело о виндикации собаки из чужого незаконного владения, установил, что изначальный владелец животного отказался от права собственности на него путем передачи в ветеринарную клинику на усыпление, поэтому вне зависимости от того, было фактически проведено усыпление или нет, собственник не может требовать обратно животное. Суд прямо указал, что «любое животное, находящееся в зависимости от человека, имеет право на надлежащий уход и заботу. Домашнее животное не должно быть неоправданно брошено или убито». Суд фактически применил четыре первые свободы, поскольку они нарушались бы в случае «выброса» животного.

Анализируя данные пять свобод в контексте их применимости к безнадзорным животным, автор приходит к следующим выводам. Во-первых, хотя российское законодательство формально устанавливает равное «правовое положение»⁴⁴ владельческих и безнадзорных животных, на практике обязанности, корреспондирующие пяти свободам, могут быть возложены только на владельца животного, поскольку невозможно возложить на всех и каждого обязанность кормить безнадзорных животных или обеспечивать им свободу от болезней.

⁴² Animal Welfare in the European Union. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583114/IPOL_STU\(2017\)583114_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583114/IPOL_STU(2017)583114_EN.pdf) (дата обращения: 03.11.2022)

⁴³ Available at: URL: <https://www.oie.int/en/animal-welfare/animal-welfare-at-a-glance/> (дата обращения: 03.11.2022)

⁴⁴ Под данным термином автор понимает порядок обращения с указанными группами животных.

Во-вторых, основываясь на закрепленном в Законе о животных делении безнадзорных животных не имеющих владельцев, и животных-отказников, автор отмечает, что данные свободы должны соблюдаться в отношении последних, поскольку отказавшиеся от таких животных собственники не утрачивают возложенные на них обязанности по содержанию животных до момента перехода права собственности к иному лицу (ст. 236 ГК РФ).

В-третьих, минимально установленная гарантия о защите животных от жестокого обращения распространяется на всех безнадзорных животных вне зависимости от их группы.

Фактически российское регулирование предусматривает неравное «правовое положение» двух разновидностей безнадзорных животных: животных без владельцев и животных-отказников. Такое неравенство на практике компенсируется в пользу уменьшения прав животных-отказников до минимальной гарантии защиты от жестокого обращения путем неисполнения бывшими собственниками их обязанностей по содержанию животных, от прав собственности на которых они отказались. Обязанность по содержанию остается за бывшими собственниками согласно ст. 236 ГК, однако фактически такие собственники ее игнорируют ввиду отсутствия санкций и невозможности идентифицировать выброшенное животное⁴⁵.

Автор полагает необходимым скорректировать существующее в Законе о животных понятие «обращение с животными», закрепив следующую дефиницию: «Содержание, использование (применение) и осуществление любых действий в отношении животных, осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев равно как и само обращение с животными без владельцев и осуществление иной деятельности, предусмотренной настоящим законом, а также совершение других действий в отношении животных, которые оказывают влияние на их жизнь и здоровье».

3. Запрет умерщвления животных как один из элементов ответственного обращения

Концепция пяти свобод животных направлена на обеспечение их благополучного существования. Необходимость недопущения беспричинного умерщвления должна распространяться в том числе и на безнадзорных животных. В России вопрос допустимости умерщвления домашних животных⁴⁶ прямо не урегулирован, законодатель запрещает только жестокое об-

⁴⁵ Практически полная невозможность идентификации обусловлена отсутствием единой системы регистрации животных-компаньонов.

⁴⁶ Здесь и далее понятие «домашнее животное» используется в широком его значении, включающем в себя всех животных-компаньонов и с/х животных.

ращение, противоречащее принципам гуманности (п. 5 ст. 3, ст. 4, п. 1 ст. 17 Закона о животных, ст. 137 ГК).

Единственной нормой, предусматривающей прямой запрет на умерщвление домашних животных, является п. 11 ст. 16 Закона о животных, который распространяется исключительно на деятельность приютов. Данная норма допускает умерщвление только при условии неизлечимого заболевания или неизлечимых последствий острой травмы, несовместимых с жизнью. Норма была введена законодателем для недопущения злоупотреблений со стороны приютов⁴⁷. Вместе с тем нахождение данной нормы в статье о деятельности приютов ставит под сомнение допустимость ее применения к иным безнадзорным животным (животным без владельцев и животным-отказникам).

До вступления в силу п. 11 ст. 16 Закона о животных судебная практика допускала умерщвление и в иных случаях, не предусмотренных этой статьей. Однако, ссылаясь на формальное отсутствие запрета умерщвления на федеральном уровне, суды тем не менее проводили анализ коллизии норм Закона о животных (еще не вступивших в силу на момент вынесения судебных актов) и санитарных и иных норм.

Так, в решении Пермского краевого суда от 20.09.2019 по делу № За-481/2019 суд указал, что Закон о животных не содержит прямого запрета на умерщвление, а его ст. 16 должна применяться с учетом санитарных и иных норм, которые не запрещают умерщвления агрессивных животных, не испытывающих боли и страданий от травм или неизлечимых болезней⁴⁸. Решение отражает противоречие между законодательным актом — Законом о животных, устанавливающим исчерпывающий перечень случаев, допускающих умерщвление, и подзаконными актами — санитарными и иными правилами, предусматривающими дополнительные случаи такого умерщвления; противоречие в большинстве случаев решалось судами в пользу последних⁴⁹.

Неоднозначность такого судебного подхода заключается в том, что ранее вступления в силу п. 11 ст. 16 Закона о животных в судебной практике уже сложился подход, согласно которому данная норма должна применяться с

⁴⁷ См., напр., дело пункта передержки в ЯНАО, где администрация пункта умертвила более 200 животных, содержащихся в пункте передержки, ссылаясь на якобы выявленный антиген бешенства у одной из особей собак. Available at: URL: <https://life.ru/p/1312012> (дата обращения: 03.11.2022)

⁴⁸ К аналогичным выводам пришел Свердловский областной суд в Решении от 31.10.2019 по делу № За-423/2019, а также АС Новгородской обл. в Решении от 11.06.2019 по делу № А44-3590/2019.

⁴⁹ Дело-исключение: Решение Татарстанского УФАС России от 29.03.2013 по делу № 44-гз/2013.

учетом санитарных и иных правил при том, что такие правила на федеральном уровне не содержат регулирования вопросов умерщвления. Пункт 5.6 санитарных правил по болезням, общим для человека и животных⁵⁰ и положения Модельного закона Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ «Об обращении с животными», к которым апеллировали суды при установлении действующего в России порядка умерщвления животных, не являются федеральными нормативными правовыми актами⁵¹, соответственно они обладают меньшей юридической силой по сравнению с нормами Закона о животных.

В настоящее время в нормативных актах субъектов России также не имеется единства подхода к порядку и условиям применения «эвтаназии». В 36 субъектах⁵² правила об умерщвлении животных в приютах резонно отсылают к акту федерального регулирования — п. 11 ст. 16 Закона о животных. Некоторые субъекты установили более жесткие требования применения рассматриваемой процедуры: в трех субъектах⁵³ устанавливается перечень недопустимых способов умерщвления, в 21 субъекте⁵⁴ требуется обязательное предварительное медикаментозное отключение сознания животного, в 5 субъектах⁵⁵ установлен запрет на умерщвление животных в бодрствующем состоянии и (или) на виду у других животных. Неоднородность регулирования отражается также в том, что в четырех субъектах федерации⁵⁶ полностью отсутствует требование об использовании гуманных методов умерщвления или проведении процедуры ветеринарным врачом.

⁵⁰ СП 3.1.096-96. ВП 13.3.1103-96. 3.1. Профилактика инфекционных болезней. Профилактика и борьба с заразными болезнями, общими для человека и животных. 13. Бешенство. Санитарные правила. Ветеринарные правила. М., 1996.

⁵¹ Определение ВС РФ № КАС08-539 от 28.10.2008.

⁵² Адыгея, Алтай, Бурятия, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Удмуртия, Хакасия, Чувашия, Алтайский край, Забайкальский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Астраханская обл., Белгородская обл., Брянская обл., Владимирская обл., Кировская обл., Липецкая обл., Нижегородская обл., Новгородская обл., Новосибирская обл., Омская обл., Оренбургская обл., Орловская обл., Рязанская обл., Саратовская обл., Смоленская обл., Томская обл., Ульяновская обл., Еврейская автономная обл.

⁵³ Башкортостан, Марий Эл, Московская обл.

⁵⁴ Крым, Курганская обл., Курская обл., Пензенская обл., Ярославская обл., Санкт-Петербург, Чукотский автономный окр., Приморский край, Вологодская обл., Воронежская обл., Ивановская обл., Кемеровская обл., Костромская обл., Мурманская обл., Псковская обл., Сахалинская обл., Свердловская обл., Тамбовская обл., Тверская обл., Архангельская обл., Ненецкий автономный окр.

⁵⁵ Марий Эл, Московская обл., Волгоградская обл., Магаданская обл., Севастополь.

⁵⁶ Дагестан, Кабардино-Балкария, Камчатский край, Тульская обл.

Вопрос о допустимости умерщвления безнадзорных животных по-разному регулируется в странах Европы. Согласно исследованию Л. Таскер [Tasker L., 2007: 19–22], по состоянию на 2007 г. только три ⁵⁷ из 31 страны Европы предусматривали полный законодательный запрет на умерщвление здоровых безнадзорных животных; в странах, допускавших такое умерщвление, оно могло осуществляться как ветеринарами, так и лицами, осуществляющими отлов⁵⁸. Умерщвление также использовалось рядом стран как мера контроля численности безнадзорных животных⁵⁹, а также в случае истечения срока обязательного содержания животного в приюте после его отлова⁶⁰. Следует отметить, что законодательное регулирование могло претерпеть изменения со времени публикации данного исследования, однако в силу учета преобладания общих тенденций к гуманизации [Tasker L., 2007: 20–26]⁶¹ такие изменения направлены на улучшение условий существования безнадзорных животных.

Эксперты по вопросам контроля численности безнадзорных животных отмечают, что умерщвление животных должно рассматриваться как один из элементов концепции благополучия, поскольку оно позволяет быстро и безболезненно умертвить страдающее животное ⁶². Но гуманным будет только такое умерщвление, которое позволит достичь мгновенного наступления смерти животного с наименьшим причинением ему боли и страданий⁶³.

Российское регулирование допустимости умерщвления безнадзорных животных является неполным и нуждается в доработке. Положения п. 11 ст. 16 Закона о животных, устанавливающие ограничения умерщвления, должны распространяться не только на безнадзорных животных в приютах, но и на всех домашних животных в целом, что позволило бы достичь единства регулирования обращения с домашними животными.

⁵⁷ Германия, Греция, Италия.

⁵⁸ 17 стран, где умерщвление возможно только ветеринарами, и еще 11 стран, где совместно с лицами, осуществляющими отлов.

⁵⁹ К числу таких стран относятся Албания, Беларусь, Болгария, Молдова, Украина (сейчас в Украине действует порядок отлова с содержанием).

⁶⁰ К числу таких стран относятся Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Дания, Эстония, Португалия, Словения, Испания, Швейцария, Великобритания.

⁶¹ Тенденция к гуманизации прослеживается в законодательстве России, ее итогом стало принятие Закона о животных и планируемые изменения административной ответственности в отношении жестокого обращения с животными. Аналогичная тенденция имеется в Украине; также данная тенденция подтверждается исследованием Луизы Таскер при сравнении изменений в законодательстве стран Европы с 1999 г.

⁶² Dog Population Management Reports FAO/WSPA/IZSAM... P. 21.

⁶³ Ibid. P. 22.

4. Допустимость возвращения отловленных животных на прежние места их обитания

4.1. Законность возврата

Одним из основных вопросов применения института ответственного обращения с безнадзорными животными является законность возвращения ранее отловленных животных на прежние места их обитания и сопутствующие ему вопросы смены статуса владения на возвращаемых животных.

До вступления в силу ст. 18 Закона о животных такое возвращение противоречило ст. 230, 231 ГК, предусматривающих обязанность содержания безнадзорных животных лицом, их задержавшим, с последующим переходом в его или муниципальную собственность⁶⁴. Незаконность такого возврата также обосновывалась действовавшей до января 2020 г. системой контроля численности безнадзорных животных «отлов — содержание»⁶⁵.

Однако с 01.01.2020 вступило в силу новое регулирование, предусматривающее возможность возврата животных на прежние места их обитания при соблюдении двух условий: выпускаемые животные не должны проявлять немотивированной агрессивности; должны быть проведены все необходимые мероприятия, предусмотренные п. 7 ст. 16 Закона о животных, к числу которых относятся стерилизация и вакцинация.

4.2. Гуманность и эффективность новой системы ОСВВ по сравнению с иными системами контроля численности безнадзорных животных

Исследования в области контроля популяции безнадзорных животных показывают, что система ОСВВ гуманна и наиболее эффективна среди иных способов контроля [Carding A., 1969: 419–446]⁶⁶, к числу которых, в частности, относятся: умерщвление, отлов с содержанием и иные способы (в том числе комбинирующие несколько методов) [Tasker L., 2007: 13–16, 37].

⁶⁴ Вопрос законности выпуска животных на их прежние места обитания до изменения федерального регулирования был рассмотрен ВС РФ в Определении от 27.03.2019 № 78-АПА19-4, а также в п. 37 Обзора судебной практики ВС РФ № 1 (2018), в Определении ВС РФ от 31.01.2018 № 44-АПГ17-29, в Определении ВС РФ от 25.01.2017 № 41-АПГ16-12.

⁶⁵ В соответствии с п. 9.5 Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 06.05.2010 № 54 «Об утверждении СП 3.17.2627-10) регулирование численности безнадзорных животных проводится путем их отлова и содержания в специальных питомниках. См. также: Решение Пермского краевого суда от 20.09.2019 по делу № 3а-481/2019.

⁶⁶ Bringing together experts to generate and disseminate solid knowledge about dogs in Europe — the CARO (Companion Animal Responsible Ownership). Available at: <http://www.carodog.eu/the-catch-neuter-and-release-approach/> (дата обращения: 03.11.2022)

Гуманность системы ОСВВ объясняется оставлением животным возможности существовать на прежних местах обитания (т.е. в известной им местности), при этом будучи защищенными от наиболее опасных видов заболеваний (в частности, бешенства), и избегая проблем с появлением ежегодного приплода, также претендующего на территорию и пищу, и иных сопутствующих такому размножению проблем. Гуманность ОСВВ объясняется также сравнением с возможными альтернативными методами контроля численности безнадзорных животных — умерщвлением при отлове или последующим умерщвлением по прошествии установленного срока содержания в приютах⁶⁷.

Эффективность объясняется рядом факторов. В частности, возвращенные животные не выпадают из ареала обитания, т.е. продолжают занимать привычную территорию и претендовать на имеющиеся на ней ресурсы. Иностранные исследования показали, что выборочное изъятие животных с территории путем умерщвления или отлова с пожизненным содержанием не приводят к нужному результату в плане контроля численности животных⁶⁸. Это происходит, поскольку оставшиеся на территории животные в условиях снизившейся конкуренции и увеличившегося количества ресурсов на каждую особь [Beck A., 1973]; [Beck A., 1975: 380–390]; [Beck A., Blackman E., 1975: 119–137] начинают усиленно размножаться и в короткие сроки восполняют количество изъятых животных [Beran G., 1982: 265–270].

Новая система контроля ОСВВ, потенциально более эффективна и по прошествии нескольких лет [Carding A., 1969: 419–446]⁶⁹ должна способствовать уменьшению популяции безнадзорных животных. Кроме того, необходимость смены метода контроля численности безнадзорных животных в России также была вызвана фактической неработоспособностью прежнего метода «отлов — содержание». Что объясняется, с одной стороны, нехваткой приютов, с другой — злоупотреблениями регионов при принятии правил регулирования отлова и содержания⁷⁰.

Введение системы ОСВВ должно стать новой вехой в вопросах контроля численности безнадзорных животных в России.

⁶⁷ Dog Population Management Reports FAO/WSPA/IZSAM. P. 21.

⁶⁸ Dog Population Management Reports FAO/WSPA/IZSAM...P. 21; Bringing together experts to generate and disseminate solid knowledge about dogs in Europe.... Available at: <http://www.car-odog.eu/the-catch-neuter-and-release-approach/>) (дата обращения: 12.08.2020)

⁶⁹ За 10 лет массовой стерилизации безнадзорных животных их количество сократилось на 60%.

⁷⁰ См., напр.: Постановление 8 ААС от 28.01.2019 по делу № А75-9995/2018, Решение Татарстанского УФАС России от 29.03.2013 по делу № 44-гз/2013.

4.3. Отсутствие законодательно закрепленного понятия «прежнее место обитания»

Согласно действующей системе контроля численности безнадзорных животных ОСВВ все отловленные, стерилизованные, вакцинированные животные подлежат возврату на их прежние места обитания. Вместе с тем Закон о животных не конкретизирует, что необходимо понимать под «прежними местами обитания», ограничиваясь указанием на то, что места, на которые запрещается возвращать животных без владельцев, определяются органами местного самоуправления (п. 6.1 ст. 18).

Ввиду отсутствия точного определения данного понятия, соответствующие положения Закона фактически являются неисполнимыми, поскольку лица, осуществляющие возврат, не способны установить, куда именно необходимо возвращать животное. Более того, данный вопрос остается неразрешенным, в том числе и в нормативных актах регионов. Так, в п. 4.1 Приказа Москвы от 15.01.2021 указывается, что животные без владельцев, не проявляющие немотивированной агрессии, возвращаются в естественную среду обитания. Единственное уточнение в отношении «естественной среды обитания» содержится в п. 4.2 Приказа, где указывается, что возврат происходит только при наличии «благоприятной для определенного вида среды обитания». При этом Приказ не конкретизирует ни понятия «естественной среды обитания», ни «благоприятной среды обитания».

Автор полагает необходимым внести соответствующие поправки в Закон о животных, и прямо указать, что «прежним местом обитания» безнадзорных животных является место их изначального отлова, зафиксированное в акте отлова, который должен составляться, в частности, в соответствии с п. 2.12 указанного Приказа. Если безнадзорное животное было отловлено на территории больницы, детского сада, школы или иного объекта, нахождение животного на котором представляет угрозу как для самого животного, так и для людей, животное должно быть выпущено в территориально ближайшее доступное место, не содержащее указанных объектов.

Закрепление предлагаемой дефиниции позволит не только определить прежнее место обитания безнадзорного животного, но и разрешит конфликт в ситуациях, когда животное обитало на территории объектов, не предназначенных для обитания животных. Введенный в июле 2022 г. п. 6.1 ст. 18 Закона о животных не только не разрешает вопроса отсутствия единой дефиниции, но и с высокой степенью вероятности приведет к появлению в регионах различных понятий прежнего места обитания.

Заключение

Закон о животных хотя, по мнению автора, и не вступает в формальное противоречие с положениями ГК РФ, содержит существенные недостатки. В частности, действие Закона не распространяется на с/х и лабораторных животных, что приводит к отсутствию должного регулирования обращения с ними, а также нераспространению на них гарантий Закона.

Безнадзорные животные являются одной из разновидностей домашних животных; они включают как животных без владельцев, так и животных-отказников. Хотя российское законодательство предусматривает единое регулирование обращения со всеми домашними животными, на практике порядок обращения с безнадзорными и владельческими животными значительно различается. Поскольку обязанности, корреспондирующие пяти свободам животных, могут быть возложены только на владельца животного, постольку невозможно их возложить на всех лиц одновременно.

Более того, правовое положение⁷¹ животных без владельцев и животных-отказников также не идентично. Согласно ст. 236 ГК отказ лица от права собственности на животное не влечет прекращения обязанностей собственника по отношению к такому животному. Таким образом, автор устанавливает, что основные пять свобод животных должны соблюдаться их бывшим владельцем в отношении животных-отказников до момента перехода права собственности к иному лицу.

Что касается животных без владельцев, то в отношении них должны соблюдаться только минимально установленные законом гарантии о защите от жестокого обращения. Российское регулирование предусматривает неравное правовое положение двух разновидностей безнадзорных животных: животных без владельцев и животных-отказников. Такое неравенство на практике компенсируется снижением объема прав животных-отказников до минимальной гарантии защиты от жестокого обращения путем неисполнения бывшими собственниками своих обязанностей по содержанию животных, от прав собственности на которых они отказались.

Анализ правового положения безнадзорных животных также выявил проблемы умерщвления животных ввиду отсутствия его прямого запрета. Единственной нормой, предусматривающей частичный запрет, является п. 11 ст. 16 Закона о животных, который распространяется исключительно на деятельность приютов. Иными словами, вопросы допустимости умерщвления безнадзорных животных в общественных местах и при транспортировке их от места отлова до приюта (пункта передержки) и обратно для осу-

⁷¹ Под данным термином автор понимает порядок обращения с указанными группами животных.

ществления выпуска не урегулированы законодательством, что фактически позволяет безнаказанно умерщвлять животных-компаньонов за пределами приютов. Вместе с тем допустимость умерщвления является одним из важных компонентов при обеспечении благополучия, поскольку основной ее целью является избавление животного от боли и страданий.

Анализ методов контроля численности безнадзорных животных показал, что используемая в России система ОСВВ наиболее прогрессивна, эффективна и гуманна из всех альтернативных вариантов. Данная система позволяет не только контролировать численность путем стерилизации, но и позволяет животным вернуться в их естественную среду обитания с необходимыми прививками.

Таким образом, нынешнее регулирование правового положения безнадзорных животных в России хоть и далеко от идеала, однако в нем наблюдаются позитивные тенденции, направленные на унификацию разрозненного регионального регулирования и улучшение регулирования федерального, что в перспективе может привести к повышению благосостояния безнадзорных животных.



Список источников

1. Горохов Д.Б. Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 153–171.
2. Горохов Д.Б., Горохова Ю.В. Проблемы правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, не относящихся к объектам животного мира // Законодательство и экономика. 2015. № 3. С. 22–41.
3. Садиков О.Н. (ред.) Гражданское право. М.: Норма, 2006. 493 с. .
4. Дюринг Е. Ценность жизни. Пер. с нем. М.: АСТ, 2000. 344 с.
5. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника. М.: Юстицинформ, 2014, 220 с.
6. Мохов А.А., Копылов Д.Э. Псовые как объекты гражданских прав. Юридический мир. 2006. № 12. СПС КонсультантПлюс .
7. Окунев К. Домашние животные как объекты гражданских прав. Available at: URL: <http://www.zooclub.ru/urist/16.shtml> (дата обращения: 08.06.2020)
8. Хорьков В.Н., Аллес М.В. Спорные вопросы административно-правового регулирования содержания животных в Федеральном законе «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 75–79..
9. Beck A. The ecology of stray dogs: a study of free-ranging urban animals. Baltimore: York Press, 1973, pp. 1–98.
10. Beck A. The ecology of “feral” and free-roaming dogs in Baltimore In: The wild canids, their systematic, behavioral ecology and evolution. M. Fox (ed.). New York.: Van Nostrand Reinhold, 1975, pp. 380–390.

11. Beran G. Ecology of dogs in the Central Philippines in relation to rabies control efforts. *Comparative immunology, microbiology and infectious diseases*, 1982, vol. 5, pp. 265–270.
12. Broom D. Welfare, stress and the evolution of feelings. *Advances in the Study of Behaviour*, 1998, vol. 27, pp. 371–403.
13. Broom D. *Sentience and Animal Welfare*. Wallingford: CABI Press, 2014., 28 p.
14. Carding A. The significance and dynamics of stray dog populations with special reference to the UK and Japan. *Journal of Small Animal Practice*, 1969, vol. 7, pp. 419–446.
15. Duncan I. Animal rights — animal welfare, a scientist's assessment. *Poultry Science*, 1981, vol. 60, pp. 489–499.
16. Fox M., Beck A., Blackman E. Behaviour and ecology of a small group of urban dogs.. *Applied Animal Ethology*, 1975, vol. 1, pp. 119–137.
17. Guseva V. Dog Ownership through the Eyes of stray Dog: Property Rights and the Stray Dog Population. 2013. Available at: : <https://scholar.colorado.edu/downloads/pk02cb089> (дата обращения: 02.11.2022)
18. Tasker L. *Stray Animal Control Practices: Europe*. London: WSPA, pp. 1–54.



References

1. Beck A. (1973) The ecology of stray dogs: a study of free-ranging urban animals. Baltimore: York Press, pp. 1–98.
2. Beck A. (1975) The ecology of “feral” and free-roaming dogs in Baltimore. In: *The wild canids, their systematic, behavioral ecology and evolution*. M. Fox (ed.). New York.: Van Nostrand Reinhold, pp. 380–390.
3. Beran G. (1982). Ecology of dogs in the Central Philippines in relation to rabies control efforts. *Comparative immunology, microbiology and infectious diseases*, vol. 5, pp. 265–270.
4. Broom D. (1998) Welfare, stress and the evolution of feelings. *Advances in the Study of Behaviour*, vol. 27, pp. 371–403.
5. Broom D. (2014) *Sentience and animal welfare*. Wallingford: CABI, pp. 27–28.
6. Carding A. (1969) The significance and dynamics of stray dog populations with special reference to the UK and Japan. *Journal of Small Animal Practice*, vol. 7, pp. 419–446.
7. Dühring E. (2000) *The value of life*. Moscow: AST, 344 p. (in Russ.)
8. Duncan I. (1981) Animal rights — animal welfare, a scientist's assessment. *Poultry Science*, vol. 60, pp. 489–499.
9. Fox M., Beck A., Blackman E. (1975) Behavior and ecology of a small group of urban dogs (*Canis familiaris*). *Applied Animal Ethology*, vol. 1, pp. 119–137.
10. Guseva V. (2013) Dog ownership through the eyes of stray dog: property rights and the stray dog population. Available at: <https://scholar.colorado.edu/downloads/pk02cb089> (accessed: 24.08.2021)
11. Gorokhov D.B. (2020) Quality and efficiency of application of the Law on Responsible Treatment of Animals. *Zhurnal rossyiskogo prava=Journal of Russian Law*, no. 4, pp. 153–171 (in Russ.)
12. Gorokhov D.B., Gorokhova Yu.V. (2015) Legal regulation of relations on the content, use and protection of animals not related to objects of animal world. *Zakonodatelstvo i ekonomika=Legislation and Economics*, no. 3, pp. 22–41 (in Russ.)

13. Khorkov V.N., Alles M.V. (2019) Controversial issues of administrative regulation of animal keeping in the Federal Law On Responsible Treatment of Animals. *Administrativnoe pravo i protsess*=Administrative Law and Process, no. 10, pp. 75–79 (in Russ.)
 14. Krasnov Yu.K., Nadvikova V.V., Shkatulla V.I. (2014) Legal technique. Moscow: Yustitsinform, 220 p. (in Russ.)
 15. Mokhov A.A., Kopylov D.E. (2006) Canids as objects of civil rights. *Juridicheskiy mir*=World of Justice, no. 12, pp. 38–49 (in Russ.)
 16. Okunev K. (2016) Pets as objects of civil rights. Available at: [/http://www.zooclub.ru/urist/16.shtml](http://www.zooclub.ru/urist/16.shtml) (accessed: 03.11.2022)
 17. Sadikov O.N. et al. (2006) Civil law. Moscow: Norma, 493 p. (in Russ.)
 18. Tasker L. (2007) Stray animal control practices: Europe. L.: WSPA, pp. 1–54.
-

Данные об авторе:

М.А. Шабалина — юрист.

Information about the author:

M.A. Shabalina — Lawyer.

Статья поступила в редакцию 11.09.2020; одобрена после рецензирования 29.01.2021; принята к публикации 25.06.2021.

The article was submitted to the editorial office 11.09.2020; approved after reviewing 29.01.2021; accepted for publication 25.06.2021.