

Обращение с животными

(в части действия Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)

Эксперты: к.ю.н., доцент кафедры государственного и административного права СПбГУ С.А. Белов и администратор проекта «Мониторинг правоприменения» Центра экспертиз СПбГУ М.А. Ревазов

Введение

В отчете представлены результаты мониторинга судебной практики по теме: «Обращение с животными» в части действия Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ об обращении с животными, Закон № 498-ФЗ).

В ходе исследования было проанализировано порядка 3,5 тысяч актов судов общей юрисдикции.

Поиск дел осуществлялся с использованием СПС КонсультантПлюс. Временной период сбора правоприменительных актов был ограничен периодом действия Закона № 498-ФЗ – с 27 декабря 2018 года по н.в.

Отчёт разбит на разделы в соответствии с теми группами споров, которые наиболее часто встречаются в судебной практике и при решении которых суды прибегали к применению положений Закона № 498-ФЗ. В качестве иллюстраций в тексте приводятся ссылки на наиболее показательные решения апелляционной и кассационной инстанций.

Содержание животных дома

Используемая терминология

Норма права: ст. 3 Закона № 498-ФЗ

Описание проблемы и правоприменительной практики

Анализ региональных и местных нормативных актов, регламентирующих содержание животных, показал востребованность определения понятия «выгул». На практике под выгулом понимается любое нахождение животного вне места его содержания. В некоторых случаях это понятие получило нормативное закрепление. Например, в Костромской области под выгулом домашних животных понимается выведение домашнего животного из зданий, помещений или за пределы земельных участков, являющихся местом их содержания, направленное на удовлетворение потребности домашнего животного в двигательной активности, отправлении естественной надобности¹, а в Кировской области – выведение домашних животных из помещений или за пределы земельных участков, являющихся местом их содержания, для прогулки в целях удовлетворения их потребности в естественной активности на специальных площадках, определенных органами местного самоуправления². Однако часто можно обнаружить, что даже в одном акте под выгулом фактически понимаются две ситуации – нахождение животного вне места содержания и

¹ п. 2 ст. 2 Приложения к Постановлению Администрации Костромской области от 26.12.2022 № 650-а.

² Постановление Правительства Кировской области от 04.02.2021 № 56-П.

отправление естественной надобности животного. Это затрудняет толкование и применение положений таких актов. Иногда вместо «выгула» используют более сложную конструкцию - «выгул и (или) нахождение»³. В отношении выгула иногда делается излишняя оговорка, что это не только выведение животного из помещения, но и возвращение в него⁴.

Ещё один термин, определения которого не хватает в федеральном законодательстве, это «натравливание». Закон № 498-ФЗ запрещает натравливание животных, но не поясняет, что под этим подразумевается. В проанализированных актах было обнаружено такое определение этого термина: «действия по побуждению животного к преследованию и (или) нападению на человека или животное, выраженные в словесных командах и (или) в командах в виде жестов»⁵.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики: дополнить федеральное законодательство определениями понятий натравливание и выгул.

Содержание запрещённых к содержанию животных

Норма права: в соответствии со ст. 10 Закона № 498-ФЗ установлено, что при обращении с животными не допускаются содержание и использование животных, включенных в перечень животных, запрещенных к содержанию, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2019 года № 795.

Описание проблемы и правоприменительной практики

Правомерность содержания домашних животных часто становится предметом рассмотрения судов. При этом приходится разрешать споры как в отношении содержания привычных всем животных – кошек, собак и т.д., так и в отношении экзотических и опасных зверей.

В соответствии со ст. 10 Закона № 498-ФЗ установлено, что при обращении с животными не допускаются содержание и использование животных, включенных в перечень животных, запрещенных к содержанию, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2019 года № 795 (далее - Перечень животных, запрещенных к содержанию). Из этого правила есть исключение - животные, включенные в указанный перечень и приобретенные до 01.01.2020 года, могут находиться на содержании их владельцев до наступления естественной смерти таких животных.

В практике были выявлены случаи, когда на содержании находились такие животные из Перечня животных, запрещенных к содержанию, как пумы, тигры и медведи. К содержанию подобных животных предъявляются общие требования, установленные Законом № 498-ФЗ.

Заявители в подобных делах могут указывать на недопустимость содержания опасных животных. Если же собственник сможет представить доказательства приобретения такого животного до 1 января 2020 года, то суды отклонят требования о запрете содержания

³ Постановление Правительства Кировской области от 04.02.2021 № 56-П.

⁴ Приказ Управления ветеринарии Воронежской области от 30.11.2022 № 515; Решение окружного Совета депутатов Краснознаменского городского округа от 31.05.2016 № 38.

⁵ Постановление Правительства Кировской области от 04.02.2021 № 56-П; Постановление Правительства УР от 27.02.2023 № 106.

животного⁶. В ситуации, когда собственник опасного животного содержит его таким образом, что создаётся угроза окружающим – выгуливает его без поводка и намордника, животное нападает на других зверей и т.д. реакция правоохранительных органов не отличается от аналогичных случаев с участием, например, собак. Так, в подобных обстоятельствах с участием пумы собственнику был объявлено предостережение сотрудником полиции⁷. Настолько мягкий подход вызывает удивление, учитывая, что обстоятельствами дела было установлено что животное представляет реальную угрозу для людей и других животных, что подтверждается фактами нападения пумы на собак, выгуливаемых другими гражданами и соответствующими обращениями граждан в орган внутренних дел, зарегистрированных в КУСП и исследованных в судебном заседании судом первой инстанции⁸.

Наличие в собственности таких необычных и запрещённых к содержанию животных порой вызывает желание использовать их в специфических коммерческих целях – демонстрация, развлекательные шоу, тренировка охотничьих собак. Суды отмечают, что такое обращение с этими животными считается недопустимым, даже при соблюдении различных мер безопасности. В условиях неволи в отношении таких животных возможно лишь их содержание с соблюдением требований закона⁹.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

Предлагаем внести в законодательство дополнительные требования к содержанию запрещённых к содержанию животных, приобретённых до 01.01.2020 года. Нарушение правил содержания таких животных представляет гораздо большую опасность, чем нарушение правил содержания животных, содержание которых не запрещено.

Возможно рассмотреть вопрос и об ужесточении ответственности за нарушение правил содержания запрещённых к содержанию животных.

Содержание большого числа животных

Норма права: в соответствии с ч. 3 ст. 13 Закона № 498-ФЗ предельное количество домашних животных в местах содержания животных определяется исходя из возможности владельца обеспечивать животным условия, соответствующие ветеринарным нормам и правилам, а также с учетом соблюдения санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

Описание проблемы и правоприменительной практики

В практике встречаются случаи, когда в одном помещении содержится большое число животных, что создаёт конфликтные ситуации с соседями, так как животные могут шуметь, из квартиры появляются различные запахи и т.д. Владельцы животных в подобных ситуациях часто ведут замкнутый образ жизни, не осуществляют выгул животных, отказываются от контактов с соседями.

Рассматривая подобные споры по жалобам соседей, суды обращают внимание на то, что, реализуя свое право на содержание домашних животных, их владелец должен

⁶ Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14.09.2022 № 88А-19849/2022 по делу № 2а-584/2022

⁷ Апелляционное определение Московского городского суда от 05.07.2022 по делу № 33а-3558/2022

⁸ Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 07.12.2022 № 88а-28831/2022

⁹ Апелляционное определение Московского городского суда от 20.12.2022 по делу № 33-42988/2022

учитывать корреспондирующую тому обязанность соблюдать права соседей на благоприятные, комфортные условия проживания, соблюдать чистоту и порядок. При этом обязанность доказать нарушение прав соседей со стороны владельца животных лежит на самих соседях. Практика показывает, что суды встают на сторону соседей в ситуациях, когда установлено, что содержание животных является ненадлежащим и нарушает права соседей, а данное обстоятельство носит систематический характер¹⁰.

Процесс доказывания по таким делам сложен и часто занимает много времени. Это связано с тем, сами соседи фактически лишены возможности доказать ненадлежащее содержание животных их владельцем. Например, часто соседи пытаются вести видеозапись поведения животных, фиксируют лай и шум. Оценивая подобные записи суды обращают внимание на то, что из записей невозможно установить откуда (с улицы или из конкретной квартиры) исходит лай собаки, равно как и идентифицировать квартиру, в которой произведены данные записи, кроме того, согласно указанным аудио и видеозаписям часто невозможно установить время событий¹¹.

Привлечение правоохранительных органов на досудебном этапе может также оказаться неэффективным. Владельцы животных не допускают сотрудников правоохранительных органов в помещения для проверки условий содержания животных или заявляют о несоответствии жалоб соседей действительности¹².

Более эффективным оказывается аргумент о несоблюдении владельцем животного санитарных норм – загрязнение мест общего пользования, неприятный запах из квартиры и т.д. В фиксации таких обстоятельств содействие может оказать управляющая организация.

Стоит также отметить, что иногда суды обращаются к местным нормам по содержанию животных, которые уже устарели, противоречат Закону № 498-ФЗ, но формально остаются действующими, а порой уже утратили силу. Например, в одном из дел суд ссылаясь на п. 1 Решения Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета народных депутатов года от 5 апреля 1982 № 229 «Об упорядочении содержания собак и кошек в Ленинграде», действующего в настоящее время, которым разрешается гражданам, проживающим в Ленинграде и его пригородах, с 1 января 1983 года иметь на одну семью не более одной собаки и одной кошки (с приплодом до трехмесячного возраста) при соблюдении «Правил содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР», введенных в действие в 1981 году (данные Правила уже утратили силу). Суд отметил, что названные Правила распространяются на предприятия, учреждения и организации (кроме предприятий, учреждений и организаций Министерства обороны, Комитета государственной безопасности СССР и Министерства внутренних дел СССР), а также на граждан - владельцев собак и кошек (пункт 1.1 Правил). В соответствии с п. 2.6 Правил, владельцы собак и кошек обязаны не допускать содержание собак и кошек в количестве большем, чем установлено райисполкомами, горисполкомами¹³. Недопустимо использование судами как утративших силу актов, так и актов очевидно устаревших, противоречащих актам большей юридической силы.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

¹⁰ Апелляционное определение Московского городского суда от 08.09.2020 по делу № 33-34003/2020

¹¹ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.09.2022 № 88-15968/2022, 2-880/2022

¹² Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 08.02.2022 № 88-3183/2022

¹³ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 29.03.2022 № 33-5170/2022 по делу № 2-524/2021

Следует проверить региональные и местные акты, устанавливающие требования к содержанию животных на соответствие федеральному законодательству. Устаревшие и несоответствующие актам большей юридической силы положения следует отменить или скорректировать.

Необходимо разработать более чёткий, понятный и доступный механизм реагирования на возможные нарушения в данной сфере.

Необходимо устранить пробелы в законодательстве в отношении таких вопросов как: необходимо ли при нарушении со стороны владельца животных удалять из квартиры всех животных, или их часть?; имеет ли право нарушитель заводить новых домашних животных? Если да, то каких, сколько и когда?

Содержание животных в коммунальных квартирах

Норма права: пробел в ст. 13 Закона № 498-ФЗ

Описание проблемы и правоприменительной практики

В законодательстве отсутствует запрет на содержание животных владельцами части жилого помещения. В результате возникают конфликты между жильцами одной квартиры на почве наличия в квартире животных. Сам факт нежелания иметь в квартире животное при надлежащем выполнении владельцем животного своих обязанностей не может стать основанием для удовлетворения требования о запрете содержания животного.

Зато распространена практика удовлетворения подобных требований на том основании, что у заявителя имеется аллергия на животное. Дополнительные требования к содержанию могут быть установлены местными актами. Так, например, согласно п.п. 1.2 - 1.4 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Москвы от 8 февраля 1994 года № 101 «Об утверждении временных правил содержания собак и кошек в г. Москве» и временного положения по отлову и содержанию безнадзорных собак и кошек в г. Москве» разрешается содержать животных как в квартирах, занятых одной семьей, так и в комнатах коммунальных квартир при отсутствии у соседей медицинских противопоказаний (аллергии). Обязательным условием содержания животного является соблюдение санитарно-гигиенических, ветеринарно-санитарных правил и норм общежития. Не разрешается содержать животных в местах общего пользования: кухнях, коридорах, на лестничных клетках, чердаках, в подвалах, а также на балконах и лоджиях.

Ссылаясь на подобные нормы, суды делают вывод, что жилые помещения предназначены прежде всего для проживания граждан, соответственно разрешается содержать животных только в квартирах, занятых одной семьей, и в комнатах коммунальных квартир при отсутствии у соседей медицинских противопоказаний (аллергии)¹⁴. При таких обстоятельствах заявителю достаточно доказать наличие аллергической реакции на животное (даже при наличии аллергии и на другие раздражители).

Отсутствие такого детального регулирования на местном уровне не препятствует получению аналогичных выводов судами. Так, они могут руководствоваться и исключительно нормами Конституции РФ. В одном из дел суд констатировал, что в соответствии со ст. 38 и 41 Конституции РФ, материнство и детство, семья находятся под

¹⁴ Апелляционное определение Московского городского суда от 08.12.2022 по делу № 33-48569/2022

защитой государства и каждый имеет право на охрану здоровья, а в статье 17 Конституции РФ закреплено, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, соответственно, было запрещено содержать животное в квартире, где у жильца имеется аллергическая реакция на животное¹⁵.

В подобных ситуациях праву на здоровье отдаётся приоритет по отношению к праву на содержание животных. Суды не принимают доводы ответчиков о том, что животное содержится только в комнате ответчика и доступа к местам общего пользования не имеет.

В некоторых нормативных актах закрепляется необходимость получения согласия всех проживающих граждан на содержание животного одним из них¹⁶. Может устанавливаться и форма согласия, наиболее часто – письменная¹⁷. Согласием может также считаться отсутствие жалоб¹⁸. В редких случаях делается исключение из этого правила – не требуется получать согласие при приобретении рыбок и мелких декоративных животных¹⁹.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

Необходимо урегулировать вопрос содержания животных в коммунальных квартирах или во дворах частных домовладений, находящихся в собственности нескольких лиц. Возможно, следует установить необходимость получения согласия прочих собственников при желании завести животное. При этом следует урегулировать порядок получения согласия и указать виды животных, на содержание которых нужно (или наоборот, не нужно) согласие.

Кроме этого следует разрешить вопрос с появлением нового собственника уже после заведения животного – закрепить отсутствие необходимости получать согласие такого собственника.

Отдельно стоит сделать оговорку об отсутствии необходимости получать согласие при заведении собаки-проводника инвалидом по зрению.

Выгул животного

Норма права: ч. 5 ст. 13 Закона № 498-ФЗ

Описание проблемы и правоприменительной практики

Согласно статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества.

В соответствии с положениями ст. 13 Закона № 498-ФЗ при содержании домашних животных их владельцам необходимо соблюдать общие требования к содержанию животных, а также права и законные интересы лиц, проживающих в многоквартирном доме, в помещениях которого содержатся домашние животные.

Выгул домашних животных должен осуществляться при условии обязательного обеспечения безопасности граждан, животных, сохранности имущества физических лиц и юридических лиц.

Ч. 5 ст. 13 Закона № 498-ФЗ устанавливает, что при выгуле домашнего животного

¹⁵ Апелляционное определение Московского городского суда по делу № 33-417180/2020

¹⁶ См, например, Приложение к Постановлению Администрации Костромской области от 26.12.2022 № 650-а.

¹⁷ Постановление администрации Пестяковского муниципального района от 27.08.2020 № 285.

¹⁸ Решение Совета депутатов городского поселения Запрудня Талдомского района МО от 26.06.2014 № 35.

¹⁹ Решение Мамоновского окружного Совета депутатов от 18.02.2010 № 14.

необходимо соблюдать следующие требования:

1) исключать возможность свободного, неконтролируемого передвижения животного при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках;

2) обеспечивать уборку продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования;

3) не допускать выгул животного вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных.

Выгул потенциально опасной собаки без намордника и поводка независимо от места выгула запрещается, за исключением случаев, если потенциально опасная собака находится на огороженной территории, принадлежащей владельцу потенциально опасной собаки на праве собственности или ином законном основании. О наличии этой собаки должна быть сделана предупреждающая надпись при входе на данную территорию.

В случае же невыполнения владельцем домашнего животного такой обязанности, причиненный в результате такого действия (бездействия) вред подлежит возмещению²⁰.

Несоблюдение требований к выгулу животного может приводить к таким последствиям, как нападение животного на людей²¹ или других животных²², возникновение ДТП²³, повреждение чужого имущества и т.д. Перечисленные требования должны соблюдаться владельцами любых животных, отсутствуют какие-либо повышенные обязательства одних владельцев перед другими в зависимости от того, какого вида их животное. На практике встречаются случаи, когда, например, вред собаке был причинён кошкой²⁴.

При разрешении подобных конфликтов ключевым становится вопрос соблюдения владельцем животного требований закона к контролю за животным во время нахождения вне дома. Если животное гуляло с ребёнком и причинило какой-либо вред окружающим, суды возлагают вину за это на родителей ребёнка²⁵.

В отношении лица, которое допустило свободное, неконтролируемое передвижение животного, может быть проведена проверка и вынесено предписание о недопущении нарушения закона²⁶.

В подобных спорах при причинении физического вреда суды всегда разрешают вопрос о компенсации морального вреда. Они исходят из того, что потерпевший в связи с причинением вреда его здоровью во всех случаях испытывает физические или нравственные страдания, факт причинения ему морального вреда предполагается. Установлению в таких случаях подлежит лишь размер компенсации морального вреда²⁷.

Размер компенсации морального вреда может существенно отличаться, но есть общая

²⁰ Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 17.11.2021 № 33-7315/2021 по делу № 2-610/2021

²¹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 26.08.2021 по делу № 33-12482/2021

²² Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.11.2021 № 33-26049/2021 по делу № 2-1635/2021

²³ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2022 № 88-21202/2022

²⁴ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 10.10.2019 № 33-22414/2019 по делу № 2-2382/2019

²⁵ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 09.08.2022 № 88-14878/2022

²⁶ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 26.01.2022 № 88а-2136/2022 по делу № 2а-3378/2021

²⁷ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 06.12.2022 № 88-23580/2022

тенденция увеличения размера присужденного судом морального вреда в зависимости от тяжести полученных физических повреждений. Так, например, моральный вред при откушенном пальце суд оценил в 10 тысяч рублей, нападение на ребёнка стаи собак с причинением лёгкого вреда здоровью – 45 тысяч рублей²⁸, при причинении вреда здоровью средней тяжести – 100 тысяч рублей.

Гораздо более сложен вопрос компенсации морального вреда при причинении вреда животному. Практика по данному вопросу обширна и противоречива. Чётко прослеживаются две основные тенденции.

Первая тенденция состоит в том, что домашние животные рассматриваются в качестве разновидностей вещей, а при причинении имущественного вреда компенсация морального вреда невозможна. Суды отмечают, что положениями статей 151, 1099 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что компенсация морального вреда может быть возложена на причинителя вреда в двух случаях: если его действиями нарушены личные неимущественные права (или совершено посягательство на нематериальные блага) гражданина, либо в других случаях, прямо предусмотренных законом. В остальных случаях возможность взыскания денежной компенсации за причинение нравственных страданий законом не предусмотрена, в связи с чем, заявленные истцом требования о компенсации морального вреда подлежат отклонению²⁹. Суды прямо отмечают, что действующим законодательством не предусмотрено возмещение морального вреда, причиненного в результате повреждения имущества, к которому относится собака³⁰.

Вторая тенденция основана на том, что хоть к животным и применяются нормы об имуществе, имуществом в обычном понимании этого понятия они не являются. Соответственно, причинение вреда животному может повлечь причинение морального вреда владельцу животного. Суды Санкт-Петербурга подробно не разъясняют этот подход. Они обходятся пояснением, что между хозяином и животным есть связь, что объясняет возникновение нравственных страданий³¹.

Вторая тенденция представляется более верной. Возможно, практика Верховного Суда РФ поможет сформировать единообразный подход к этому вопросу и в других судах. Так, в 2022 году было принято решение, обосновывающее правильность второго подхода³². Верховный Суд отметил, что толкование норм Гражданского кодекса РФ, исключающее возможность компенсации морального вреда, причиненного гибелью животных, является ошибочным. Суд отметил, что распространяя на животных общие правила об имуществе, положения ст. 137 Гражданского кодекса Российской Федерации тем не менее отличают их от прочего имущества, устанавливая, в частности, запрет на жестокое отношение, противоречащее принципам гуманности. В свою очередь применение законодателем по

²⁸ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.09.2022 № 88-17861/2022

²⁹ Решение Красногвардейского районного суда города Санкт-Петербурга от 27.11.2019 по делу № 2-5781/2019; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 27.08.2020 № 33-14940/2020; Решение Невского районного суда города Санкт-Петербурга от 21.09.2022 № 2-1566/2022(2-9215/2021;)-М-6833/2021.

³⁰ Решение Невского районного суда города Санкт-Петербурга от 12.07.2022 № 2-1654/2022(2-9485/2021;)-М-7487/2021.

³¹ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.11.2021 № 33-26049/2021 по делу № 2-1635/2021; Заочное решение Октябрьского районного суда города Санкт-Петербурга от 12.07.2022 по делу № 2-2215/2022; Решение Фрунзенского районного суда города Санкт-Петербурга от 29.01.2021 по делу № 2-240/2021.

³² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.06.2022 № 15-КГ22-1-К1.

отношению к животным таких категорий, как жестокость, нравственность, гуманизм свидетельствует о том, что при определенных обстоятельствах гибель животных может причинять их владельцу не только имущественный вред, но и нравственные страдания, в частности в силу эмоциональной привязанности, психологической зависимости, потребности в общении по отношению к конкретному животному, что не исключает возложение на причинителя вреда обязанности компенсировать не только имущественный ущерб, но и моральный вред.

При привлечении к ответственности владельца животного суды порой в равной степени возлагают ответственность на владельца и его супруга, считая их солидарными ответчиками. Такой подход не разделяют суды вышестоящих инстанций, отмечая, что правоотношения, возникающие из обязательств вследствие причинения вреда, являются гражданско-правовыми и нормами семейного права, на которые сослался в решении суд первой инстанции, не регулируются³³.

Если в результате нарушения требований к выгулу животного пострадало и само это животное (было сбито машиной, покусано другой собакой или получило травмы от защищающегося человека), во взыскании компенсации вреда владельцу суды отказывают. Они мотивируют это тем, что в действиях владельца животного имелась грубая неосторожность, содействовавшая возникновению вреда, которая расценивается судом как основание для отказа в возмещении вреда³⁴.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

Необходимо конкретизировать, как можно предотвратить свободное, неконтролируемое передвижение животного. Логично было бы установить обязанность держать животное на поводке (установив максимальную длину поводка) или в специальной переноске.

Логично было бы расширить запрет свободного, неконтролируемого передвижения животного нахождение в любых общественных местах.

Отдельно стоит сделать в Законе № 498-ФЗ оговорку о возможности компенсации морального вреда при причинении вреда животному.

Место выгула животного

Норма права: п. 3 ч. 5 ст. 13 Закона № 498-ФЗ

Описание проблемы и правоприменительной практики

Установленной обязанности владельца животного выгуливать его только в специально разрешённых местах корреспондирует обязанность создания таких специальных мест. В судебной практике много споров о том, на ком эта обязанность лежит и всегда ли необходимо её соблюдать.

В связи со вступлением в силу 28 декабря 2018 года Закона № 498-ФЗ создание мест для выгула животных относится к мероприятиям по благоустройству территории поселения. Статьей 13 названного Закона установлены требования к выгулу домашних животных. В силу действия указанной правовой нормы не допускается выгул домашнего

³³ Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 07.04.2022 по делу № 33-202/2022

³⁴ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 06.10.2020 № 33-18546/2020

животного вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных, таким образом, органы местного самоуправления должны создавать места для выгула домашних животных³⁵.

Если орган местного самоуправления не определил и не обустроил места выгула животных, это расценивается как его бездействие. Данное бездействие обычно выявляется прокуратурой в ходе проверочных мероприятий. Органы местного самоуправления порой ссылаются на то, что действующее законодательство предусматривает определение мест для выгула животных, но не их обустройство. Подобные доводы не находят поддержки у судов. Не освобождают от данной обязанности и особенности проживания в данной местности - например, отсутствие многоквартирных домов и наличие у всех собственников частных домов с придомовой территорией.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

Необходимо однозначно закрепить обязанность оборудования специальных мест для выгула животных и требования к этим местам. Определить правила обращения с животными в этих специальных местах – урегулировать необходимость использования поводка и намордника. Вероятно, следует рассмотреть возможность создания отдельных мест выгула для животных, существенно различающихся по своим физическим параметрам.

Необходимо сделать оговорку про возможные варианты поведения владельцев животных при отсутствии специальных мест для выгула.

Животное без владельца

Большое число споров в судебной практике связано с животными без владельцев. В силу п. 6 ст. 3 Закона № 498-ФЗ животное без владельца - животное, которое не имеет владельца или владелец которого неизвестен.

Мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев включают в себя в том числе:

- 1) отлов животных без владельцев, в том числе их транспортировку и немедленную передачу в приюты для животных;
- 2) содержание животных без владельцев в приютах для животных;
- 3) возврат потерявшихся животных их владельцам, а также поиск новых владельцев поступившим в приюты для животных животным без владельцев;
- 4) возврат животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места их обитания;
- 5) размещение в приютах для животных и содержание в них животных без владельцев, которые не могут быть возвращены на прежние места их обитания, до момента передачи таких животных новым владельцам или наступления естественной смерти таких животных.

Отлов животных без владельцев

Норма права: ст. 18 Закона № 498-ФЗ

³⁵ Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 28.09.2022 № 33а-9198/2022; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.12.2022 № 88А-23114/2022

Описание проблемы и правоприменительной практики

Отлов животных без владельца, как правило, осуществляется специализированными организациями, заключившими соответствующий договор с органом публичной власти. В своей деятельности такие организации руководствуются как положениями федерального законодательства, так и региональными актами, регламентирующими осуществление отлова животных без владельцев³⁶.

Часто в ходе судебных споров устанавливается факт незаконного бездействия, выразившегося в неисполнении обязанности по отлову животных без владельца. Ответчики (обычно это органы местного самоуправления) нередко ссылаются на то, что со своей стороны они обязанность выполнили – организовали конкурс на заключение контракта с организацией на отлов животных без владельца, но не по их вине желающих не нашлось³⁷.

Суды не соглашались с тем, что подобные факты могут свидетельствовать о выполнении возложенной обязанности по отлову животных. Невозможность заключить контракт на отлов животных не освобождает ответственных лиц от принятия иных мер, направленных на организацию отлова животных без владельца.

В практике обращают внимание и на содержание контрактов на отлов животных без владельцев. Основной акцент делается на соответствие условий контракта требованиям законодательства по обращению с животными без владельца³⁸.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики: следует дать разъяснение этой нормы для лиц, обязанных вести отлов животных без владельцев.

Ответственность за вред, причинённый животными без владельцев

Норма права: ст. 18 Закона № 498-ФЗ

Описание проблемы и правоприменительной практики

Нередко животные без владельцев становились участниками ДТП. В таких случаях собственники автомобилей стремятся взыскать стоимость ремонта автомобиля с лица, ответственного за отлов безнадзорных животных. Как уже было указано, если у животного имеется владелец, значит именно он должен контролировать передвижение животного и отвечать в подобной ситуации. Если же владельца животного установить невозможно или он отсутствует, то животное подлежало отлову, следовательно, вина за причинение ущерба ложится на того, кто должен был этот отлов осуществить.

В соответствии с Законом № 498-ФЗ полномочия по определению порядка отлова безнадзорных животных находятся у региональных органов власти. Почти повсеместно в России эти порядки утверждены, и полномочия по отлову животных без владельца возложены на органы местного самоуправления. В случае причинения вреда таким животным без владельца ответственность будет возложена именно на местную

³⁶ Апелляционное определение Московского областного суда от 05.12.2022 по делу № 33а-39547/2022

³⁷ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 12.10.2022 № 88а-8886/2022 по делу № 2а-4-30/2022; Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 09.03.2022 № 88а-1495/2022; Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.10.2022 № 88а-9937/2022 по делу № 2а-939/2021

³⁸ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 05.04.2022 по делу № 88а-13243/2022

администрацию, которая должна была организовать отлов таких животных³⁹.

При причинении вреда животными без владельца ответчики пытаются доказать отсутствие своей вины ссылкой на то, что заявок на отлов животных не поступало, поэтому вины в причинении вреда в их действиях нет. Подобные обстоятельства не могут оправдать ответчика, так как независимо от наличия заявок на отлов животных без владельца данная обязанность на него была возложена, но не была исполнена⁴⁰.

Ответчиком в таких делах всегда выступает орган публичной власти, на который возложена обязанность по отлову животных без владельца. При этом не имеет значения, заключался ли контракт на отлов животных с частным лицом или нет⁴¹.

Указанный выше подход является не единственным в практике. В небольшом числе дел суды пришли к выводу, что истец должен не просто доказать факт причинения вреда безнадзорными животными, но и доказать противоправность действий ответчика по невыполнению обязанности по отлову таких животных. Суд в таком деле отметил, что сам по себе факт наличия животных без владельцев не доказывает вины ответчика в ненадлежащем исполнении возложенных полномочий, в связи с тем, что федеральным и региональным законодательством предусмотрена возможность возвращения после отлова, оказания ветеринарной помощи, вакцинации, стерилизации, животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессии, на прежние места обитания⁴².

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики: следует дать разъяснение этой нормы для лиц, обязанных вести отлов животных без владельцев.

Приюты для животных без владельцев

Норма права: Главы 2 и 4 Закона № 498-ФЗ

Описание проблемы и правоприменительной практики

В практике широко представлены споры о порядке организации приютов для животных. Законодательство содержит обязанность помещать животных без владельцев в приюты, однако, нет конкретизации того, кто должен эти приюты создавать. Соответственно, при оценке положений о порядке обращения с животными без владельцев нередко возникают требования об открытии приютов. На данные требования от муниципальных властей регулярно поступает возражение о том, что непосредственно обязанность учреждения приютов в законе не предусмотрена.

Анализ действующего законодательства позволяет выявить два основных уровня правового регулирования деятельности приютов для животных: федеральный и региональный.

Федеральный уровень представлен Законом № 498-ФЗ и Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.11.2019 № 1504 «Об утверждении методических указаний по организации деятельности приютов для животных и

³⁹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Адыгея от 28.06.2022 № 33-1054/2022 по делу № 2-21/2022

⁴⁰ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.04.2022 № 88-8024/2022

⁴¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 13.07.2022 № 33-2043/2022, 2-705/2021; Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 21.12.2022 № 88А-11432/2022

⁴² Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.09.2022 № 88-14987/2022

установлению норм содержания животных в них»

Региональный уровень представлен законами и другими правовыми актами субъектов Российской Федерации с учетом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определенных Законом № 498-ФЗ, включая полномочие по установлению порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них.

При этом Закон № 498-ФЗ достаточно подробно детализирует в статьях 5, 7 полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными, в части соответствующих полномочий органов местного самоуправления в статье 8 содержит лишь отсылочную норму к законодательству Российской Федерации об общих принципах организации местного самоуправления. С учетом этого регулирование на уровне правовых актов органов местного самоуправления предусматривает в основном закрепление в уставах муниципальных образований общих положений об осуществлении на территории соответствующего муниципального образования деятельности по обращению с животными без владельцев.

Следует отметить, что указанные положения представлены как права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Данная оговорка имеет значение в контексте вопроса о возможности создания муниципальных приютов и их финансирования за счет средств местных бюджетов.

В соответствии с п. 3 ст. 16 Закона № 498-ФЗ могут быть образованы следующие виды приютов: государственные, муниципальные и частные, но вместе с тем этот закон не требует, чтобы в каждом субъекте Федерации в обязательном порядке создавались все три вида приютов.

При этом в соответствии с положениями п. 82 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов осуществления полномочий в области обращения с животными, предусмотренных законодательством в области обращения с животными, в том числе организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Ч. 2 ст. 7 Закона № 498-ФЗ устанавливает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе создавать приюты для животных и обеспечивать их функционирование на территории соответствующего субъекта Федерации.

Таким образом, толкование норм Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Закона № 498-ФЗ в их взаимосвязи позволяет сделать вывод о том, что, наряду с закрепленным полномочием субъектов Российской Федерации по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, создание приютов все же является их правом, а не обязанностью, что предполагает возможность выбора различных форм реализации соответствующего полномочия: это могут быть только государственные

приюты, только частные, государственные и муниципальные приюты или государственные и частные приюты.

Участие органов местного самоуправления в создании приютов для животных обеспечивается положением ч. 3 ст. 16 Закона об обращении с животными, предусматривающей такой вид приютов, как муниципальные. Вместе с тем в контексте вопроса о возможности создания муниципальных приютов для животных и их финансирования за счет средств местных бюджетов суды обращают внимание на следующее обстоятельство.

Осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территориях муниципальных образований, определено статьями 14.1 и 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как право органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения соответствующих муниципальных образований (городских и муниципальных округов, городских и сельских поселений). Тем не менее соответствующее право, непосредственно не относящееся к вопросам местного значения, с учетом ограничений, установленных бюджетным законодательством, может быть реализовано не всеми муниципальными образованиями. На основании статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации соответствующие решения не могут приниматься муниципальными образованиями, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% доходов местного бюджета.

Таким образом, правовая возможность создания муниципальных приютов, предусмотренная Законом № 498-ФЗ, напрямую зависит от бюджетной обеспеченности конкретного муниципального образования в части выполнения приведенных требований бюджетного законодательства Российской Федерации⁴³.

Соответственно, если полномочие по созданию приюта и соответствующее финансирование не было передано муниципальному образованию, то нельзя его и обвинить в бездействии при отсутствии такого приюта⁴⁴.

В случаях, когда приют уже создан или решается вопрос непосредственно о его создании, суды очень ответственно подходят к вопросу соблюдения требований к приютам для животных, содержащихся в законодательстве. Несоблюдение этих требований неминуемо влечёт закрытие приюта⁴⁵.

При этом суды приходят к выводу о том, что в случаях, если полномочие по созданию приютов для животных органу местного самоуправления не передано, отсутствие на

⁴³ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 19.02.2021 по делу № 33-2302/2021

⁴⁴ Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 06.06.2022 по делу № 33а-1799/2022

⁴⁵ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 27.05.2021 по делу № 33-7592/2021; Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 12.10.2022 № 88а-8886/2022 по делу № 2а-4-30/2022; Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 02.12.2021 № 88-22925/2021 по делу № 2-78/2021; Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11.08.2022 № 88-14004/2022

территории субъекта (конкретного муниципального образования) приюта для животных, в том числе частного, исходя из установленных законом целей деятельности по обращению с животными без владельцев, порождает у соответствующего органа государственной власти этого субъекта обязанность по его созданию. Возражения ответчиков в таких спорах о том, что создание приютов для животных является правом, а не обязанностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что предполагает возможность выбора различных форм реализации соответствующего полномочия, не принимаются во внимание⁴⁶.

Изложенный выше подход к созданию приютов является широко распространённым в практике, но не единственным. Можно встретить и решения, в которых суды сделали прямо противоположные выводы, возложив обязанность по созданию приютов на местные власти⁴⁷. При этом в основу решения суда положены ровно те же самые нормы, что и в указанных выше делах. Также в некоторых делах суды вообще не смогли обнаружить лицо, обязанное создать приют, так как законодательство содержит лишь указание на право создавать приюты органами публичной власти⁴⁸.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

Необходимо однозначно урегулировать вопрос о том, чьей обязанностью является создание приютов для животных при их отсутствии.

Применение Закона № 498-ФЗ к сельскохозяйственным животным

Норма права: ст. 1 Закона № 498-ФЗ

Описание проблемы и правоприменительной практики

В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона об обращении с животными положения закона не применяются к отношениям в области содержания и использования сельскохозяйственных животных. Применение данного положения затрудняется тем, что правоприменители не понимают, какие именно животные считаются сельскохозяйственными. В практике выявлен ряд случаев, когда положения закона применялись в делах, где были явные подозрения на то, что спор касался именно сельскохозяйственных животных.

Так, Закон № 498-ФЗ применялся судами при разрешении споров о разведении скота и птицы⁴⁹, при ДТП с участием лошади и коровы⁵⁰.

Многие региональные и местные акты вопросы обращения с домашними и сельскохозяйственными животными рассматривают не проводя различий между ними.

⁴⁶ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 06.07.2022 № 88а-6389/2022 по делу № 2-248/2021; Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 25.06.2021 № 88а-4778/2021 по делу № 2а-1029/2020

⁴⁷ Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2022 № 88А-1896/2022 по делу № 2а-4338/2021

⁴⁸ Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 02.03.2022 № 88а-1296/2022

⁴⁹ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 08.07.2019 по делу № 33-9470/2019

⁵⁰ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24.11.2022 № 88-36478/2022; Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 13.12.2022 № 88-33987/2022; Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2021 № 88-19779/2021

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

Необходимо более чётко определить сферу действия Закона № 498-ФЗ. Следует уточнить условия отнесения животных к сельскохозяйственным или лабораторным. Необходимо усовершенствовать определение понятия «домашние животные».

Также допустимо разъяснение сферы применения Закона 498-ФЗ. Отдельно стоит рассмотреть вопрос о создании комплексного регулирования обращения с безнадзорными животными, на которых не распространяется действие Закона № 498-ФЗ.

Неопределённость регионального и местного регулирования

Норма права: региональные и местные акты, устанавливающие требования по обращению с животными

Описание проблемы и правоприменительной практики

Правовое регулирование по предметам совместного ведения не может быть произвольным, должно осуществляться в соответствии с федеральным законодательством, в пределах предоставленных полномочий и не нарушать принципа разделения вопросов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

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 регулируются Законом № 498-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 2 Закона № 498-ФЗ).

В соответствии с Законом № 498-ФЗ решение многих вопросов передано на региональный и муниципальный уровни. Соответствующие акты, регламентирующие вопросы обращения с животными и благоустройства нередко становятся предметом рассмотрения суда, так как возникают сомнения в их соответствии федеральному законодательству. Одна из главных причин признания таких актов несоответствующими федеральному законодательству – это наличие неопределённых положений или выход за пределы своих полномочий⁵¹.

Так, было обнаружено стремление под видом установления правил благоустройства пересмотреть правила обращения с животными, установленными в Законе № 498-ФЗ.

К примеру, было признано допустимым регламентировать вопрос установления будок, так как он не регулирует вопросы обращения с животными.

Вместе с тем, запрет устраивать лежанки, создавать иные условия для обитания и размножения животных без владельцев были признаны не отвечающими общеправовому критерию формальной определенности, поскольку используемые в данной норме понятия не раскрыты в Правилах благоустройства, иных нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в сфере благоустройства.

В то же время по смыслу используемых терминов данный запрет может быть

⁵¹ Определение Архангельского облсуда от 14.02.2020 № 33а-585/2020

истолкован как регулирующий правоотношения в сфере обращения с животными, поскольку в соответствии с п. 9 ст. 3 Закона № 498-ФЗ обращение с животными - содержание, использование (применение) животных, осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев и осуществление иной деятельности, предусмотренной данным федеральным законом, а также совершение других действий в отношении животных, которые оказывают влияние на их жизнь и здоровье.

Какие ещё положения ставились под вопрос перед судами:

Был установлен запрет загрязнять территорию экскрементами в результате выгула домашних животных - отказывая в признании данной нормы недействующей, судебные инстанции исходили из того, что приведенная норма по своему смыслу согласуется с п. 2 ч. 5 ст. 13 Закона № 498-ФЗ, согласно которой при выгуле домашнего животного необходимо обеспечивать уборку продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования. Между тем, легальное понятие термина «загрязнение» в нормативных правовых актах отсутствует. Таким образом, подобное положение допускает неоднозначное толкование установленного в нем запрета⁵².

Законом Республики Крым была установлена возможность умерщвления животных без владельцев. Суд постановил, что федеральный законодатель предусмотрел решение субъектом Российской Федерации вопросов организации мероприятий по отлову и содержанию животных без владельцев путем отлова и помещения таких животных в приют, что исключает иное правовое регулирование правоотношений в данной сфере на региональном уровне, в том числе предусматривающее возможность умерщвления животного, не помещенного в приют и не прошедшего учет. Умерщвление животного без владельца, не помещенного в приют, противоречит требованиям Федерального закона от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ, не предполагает защиту животных, укрепление нравственности, соблюдение принципов гуманности, обеспечение безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными и нарушает принцип ответственности человека за судьбу животного, поскольку позволяет регулировать численность животных, бесконтрольно осуществляя умерщвление животных без владельцев.

Была попытка на региональном уровне закрепить понятия «регулирование численности животных» и «проведение мониторинга численности объекта регулирования». Суд решил, что такие положения не будут отвечать требованиям определенности, так как Закон № 498-ФЗ не содержит понятий «регулирование численности животных» и «проведения мониторинга численности объекта регулирования».

Попытка установить дополнительные требования к лицам, привлекаемым к участию в выполнении работ по отлову безнадзорных животных; к лицам, осуществляющим сопровождение потенциально опасных собак; а также к нахождению собак вне разрешенных для свободного выгула территориях были признаны не соответствующими установленным Законом № 498-ФЗ ограничениям. По мнению суда, подобные нормы направлены не на расширение и конкретизацию положений федерального законодательства, а на установление дополнительных ограничений и обязанностей для граждан.

Также при создании подзаконного регулирования стоит помнить, что основные

⁵² Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28.09.2022 № 88а-14472/2022

понятия в сфере ответственного обращения с животными определены Законом № 498-ФЗ и не могут использоваться в других нормативных актах в ином значении. В обратном случае, это приведёт к тому, что такой акт не будет отвечать общеправовому критерию формальной определенности, будет допускать неоднозначное толкование содержания, и носить неопределенный характер⁵³.

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

Следует проверить региональные и местные акты, устанавливающие требования к содержанию животных на соответствие федеральному законодательству. Устаревшие и несоответствующие актам большей юридической силы положения следует отменить или скорректировать.

Ответственность за нарушение Закона № 498-ФЗ

Норма права: КоАП РФ и региональные законы об административной ответственности.

Описание проблемы и правоприменительной практики

В судебной практике обнаружено большое число дел, в которых решается вопрос привлечения к публично-правовой ответственности за действия нарушающие положения Закона об обращении с животными. Среди этих дел можно обнаружить приговоры по уголовным делам (по ст. 245 УК РФ)⁵⁴. В этих делах суды обращаются к определению жестокого обращения с животными и принципам обращения с животными, содержащимся в Законе № 498-ФЗ.

Гораздо больше дел связано с привлечением к административной ответственности. Среди множества различных составов правонарушений можно отметить несколько групп дел.

Во-первых, это нарушение положений региональных кодексов об административных правонарушениях, некоторые из которых содержат достаточно детальное регулирование вопросов обращения с животными⁵⁵.

Во-вторых, привлечение к ответственности по ст. 19.1 КоАП РФ⁵⁶. Кодекс под самоуправством понимает самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам. Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 19.1 КоАП РФ, является нарушение установленного федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядка реализации своего действительного или предполагаемого права в

⁵³ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 08.04.2021 по делу № 88а-9259/2021

⁵⁴ Приговор Бузулукского районного суда Оренбургской области от 21.01.2022 по делу № 1(2)-8/2022; Приговор Дзержинского городского суда Нижегородской области от 29.10.2021 № 1-324/2021; Приговор Новгородского районного суда Новгородской области от 22.04.2022 № 1-362/2022(1-1419/2021);

⁵⁵ Решение Октябрьского районного суда города Улан-Удэ от 02.11.2021 № 12-369/2021; Решение Октябрьского районного суда города Улан-Удэ от 02.11.2021 № 12-372/2021; Решение Перовского районного суда города Москвы от 20.09.2021 № 12-2096/2021; Решение Октябрьского районного суда города Липецка от 06.10.2022 по делу № 12-116/2022

⁵⁶ Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области от 08.12.2020 по делу № 12-144/2020; Решение Сосновского районного суда Челябинской области от 27.04.2022 по делу № 12-830/2022; Решение Ишимского районного суда Тюменской области от 31.08.2021 № 12-70/2021

определенной сфере публичного управления. Соответственно, при описании события правонарушения должна быть в обязательном порядке указана нарушенная норма закона. С объективной стороны данное правонарушение характеризуется реализацией лицом своего действительного или предполагаемого права вопреки установленному порядку. Это действие предполагает осуществление лицом фактически имеющегося у него правомочия, но с нарушением установленных процедур его реализации либо осуществление фактически не имеющегося у лица правомочия ввиду заблуждения, незнания закона или его игнорирования. К ответственности по данной статье привлекаются лица при выгуле животных вне установленных мест, без поводка или с нарушением иных установленных требований по обращению с животными.

В-третьих, привлечение к ответственности по ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ ответственность предусмотрена за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа государственного финансового контроля, должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа муниципального контроля, органа муниципального финансового контроля по проведению проверок или уклонение от таких проверок. К этой статье правоприменители прибегают в тех случаях, когда лицо своими действиями активно препятствует проверке условий содержания животных⁵⁷.

В-четвёртых, привлечение к ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции. К ответственности по данной статье привлекаются владельцы животных, которые не исполняют требования сотрудников полиции, направленные на пресечение нарушений положений Закона № 498-ФЗ. Например, если владелец животного получил предостережение за выгул животного в неполюженном месте, за выгул без поводка или намордника, а затем вновь допустил такое нарушение его действия будут подпадать под данную статью⁵⁸.

Кроме этого во многих региональных законодательных актах устанавливается административная ответственность за нарушение требований к содержанию животных. Однако, такие нормы установлены не во всех регионах, а там, где они есть, можно отметить отсутствие единообразия подходов законодателей.

Так, может быть установлена общая норма об ответственности за нарушение требований к содержанию животного или отдельно за нарушение дополнительных требований к содержанию животного⁵⁹.

Часто региональное законодательство содержит целый перечень составов административных правонарушений, связанных с содержанием животных и, в первую очередь, с их выгулом⁶⁰. Среди таких составов наиболее часто встречаются:

1. Содержание домашних животных в местах общего пользования коммунальных квартир и многоквартирных домов;

⁵⁷ Решение Краснокамского городского суда Пермского края от 23.11.2021 № 12-176/2021

⁵⁸ Постановление Большесосновского районного суда Пермского края от 04.08.2022 по делу № 5-2-71/2022

⁵⁹ См., например, ст. 5 Закона Владимирской области от 14.02.2003 № 11-ОЗ.

⁶⁰ См., например, ст. 5.1 Закона г. Москвы от 21.11.2007 № 45; гл. 3.1 Закона Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ; ст. 8.4 Кодекса Липецкой области об административных правонарушениях от 19.06.2017 № 83-ОЗ; ст. 2.2 Областного закона Ленинградской области от 02.07.2003 № 47-оз.

2. Загрязнение домашними животными мест общего пользования в многоквартирных домах, а также общественных мест или неустранение такого загрязнения;
3. Выгул собаки без присмотра, без поводка или без намордника в запрещённых для этого местах;
4. Натравливание домашнего животного на людей или животных;
5. Нападение животного на других домашних животных или людей;
6. Причинение действиями животного имущественного вреда другим лицам.

Гораздо реже можно обнаружить установление ответственности за:

1. Причинение домашними животными дикому животному увечья или гибели⁶¹,
2. Выгул животного ненадлежащим лицом и допущение ответственными лицами выгула животного ненадлежащим лицом (состояние опьянения, недостижение установленного возраста)⁶²;
3. Оставление животного без присмотра в общественном месте⁶³;
4. Нахождение с животным на водном объекте⁶⁴.

Часто в проанализированных актах ответственность устанавливалась лишь за какое-то одно деяние, например, загрязнение территории⁶⁵ или нарушение животным тишины в установленные часы⁶⁶.

В некоторых регионах установлена административная ответственность только за нарушение правил обращения с животными без владельцев⁶⁷.

Редкой и интересной видится практика установление ответственности не только за поведение животных. Иногда можно обнаружить установление ответственности за бездействие органов местного самоуправления по организации мест для выгула животных⁶⁸

Предложения по совершенствованию законодательства и (или) правоприменительной практики:

Следует рассмотреть вопрос о создании комплексной нормы в КоАП РФ об ответственности за нарушение правил обращения с животными, включая их выгул.

Анализ наличия коррупционных факторов в Законе № 498-ФЗ

Положения Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержат ряд формулировок, вызывающих вопросы с точки зрения соответствия антикоррупционному законодательству.

1. В соответствии с п. 2 ст. 1 Положения настоящего Федерального закона не применяются к отношениям в области содержания и использования *сельскохозяйственных животных* и отношениям в области содержания и использования *лабораторных животных*. При этом в законодательстве отсутствует перечень животных, которые

⁶¹ п. 6 ст. 5.1 Закона г. Москвы от 21.11.2007 № 45.

⁶² п. 3 и 4 ст. 8.4 Кодекса Липецкой области об административных правонарушениях от 19.06.2017 № 83-ОЗ.

⁶³ п. 5 ст. 8.4 Кодекса Липецкой области об административных правонарушениях от 19.06.2017 № 83-ОЗ.

⁶⁴ ст. 2.36 Закона Псковской области от 04.05.2003 № 268-оз.

⁶⁵ ст. 33 Закона Тверской области от 14.07.2003 № 46-ЗО.

⁶⁶ ст. 2.4 Закона Архангельской области от 03.06.2003 № 172-22-ОЗ.

⁶⁷ ст. 18 Закона Брянской области от 15.06.2007 № 88-З; ст. 66.9 Закона Курской области от 04.01.2003 № 1-ЗКО.

⁶⁸ См., например, ст. 75 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244; ст. 3-6 Областного закона Новгородской области от 01.02.2016 № 914-ОЗ.

считаются сельскохозяйственными или лабораторными. Анализ судебной практики показал распространённость случаев, когда Закон № 498 применялся в ситуациях с участием, коров и лошадей, которые часто рассматриваются именно как сельскохозяйственные животные. В результате возникает неопределённость в части того, к содержанию каких именно животных применяются положения анализируемого закона.

2. В соответствии с п. 4 ст. 3 домашними животными считаются - 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. Подобное определение фактически ставит вопрос отнесения животных к категории «домашние» в зависимости от наличия владельца – физического лица. При этом владельцем животного может быть и юридическое лицо.

3. В соответствии с п. 5 ст. 3 жестокое обращение с животным - 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). Данное положение создаёт неопределённость в части того, какие *иные повреждения здоровья* животного имеются ввиду и какие *иные действия* могут к этому привести.

4. В соответствии с п. 2 ст. 10 запрещено *натравливание* животных на людей. Данное положение создаёт неопределённость в части того, что непонятно, какие действия могут быть оценены как натравливание.

5. П. 7 ч. 2 ст. 11, вступает в противоречие с многими другими положениями данного закона, так как запрет на кормление хищных животных другими живыми животными в местах, открытых для свободного посещения не основан на заботе о самом животном, а ориентирован исключительно на запрете наблюдения зрителями за этим процессом.

6. Буквальное прочтение ч. 1 ст. 13, в соответствии с которой при содержании домашних животных их владельцам необходимо соблюдать требования к содержанию животных, а также права и законные интересы лиц, проживающих в многоквартирном доме, в помещениях которого содержатся домашние животные может создать риск необоснованного узкого её понимания – как будто владельцы животных должны соблюдать права и законные интересы других лиц, только при проживании в многоквартирном доме.

7. Ч 11 ст. 16 содержит ряд оценочных понятий, которые не позволяют точно определить их содержание: *непереносимые* физические страдания, *быстрая* и *безболезненная* смерть.

8. Ст. 18 содержит пробел, не позволяющий определить, на ком именно лежит обязанность по созданию приютов и каков порядок действий при отсутствии приюта. Судебная практика подтверждает наличие данной проблемы.

Заключение

Проведённый анализ правоприменительной практики показал, что положения Закона № 498-ФЗ активно применяются судами, востребованы практикой, и их появление положительно сказалось на единообразии судебной практики.

При этом в практике было выявлено несколько проблем применения положений Закона № 498-ФЗ, которые носят системный характер, связаны с дефектами правового

регулирования и должны быть устранены с помощью внесения изменений в законодательство или официального разъяснения спорных положений.

Во-первых, необходимо усовершенствовать и конкретизировать механизм реакции на ненадлежащее содержание животных, особенно, если это затрагивает права других лиц. Следует конкретизировать порядок фиксации ненадлежащего содержания животного заинтересованными лицами, порядок реакции органов власти на поступившие сообщения о ненадлежащем содержании животных, ужесточить меры ответственности в отношении недобросовестных владельцев животных.

Во-вторых, необходимо провести проверку соответствия региональных и местных актов положениям федерального законодательства, так как возникающие коллизии ставят правоприменителя в затруднительное положение, создавая ситуацию правовой неопределённости. Некоторые региональные и местные акты были приняты задолго до появления Закона № 498-ФЗ, содержат устаревшие положения, применение которых в их буквальном истолковании уже стало невозможным.

В-третьих, положения Закона № 498-ФЗ необходимо конкретизировать в тех частях, где содержатся обязанности по обращению с животными. Практика ярко демонстрирует проблему в случаях, когда закон предписывает, например, осуществление выгула в установленном месте или помещение животного в приют, при этом не уделяя внимание тому, в чьи полномочия входит создание условий для реализации таких предписаний. Это становится причиной как судебных споров, так и отсутствия единообразия складывающейся практики.

В-четвёртых, необходимо конкретизировать сферу действия Закона 498-ФЗ, обозначив круг животных, в отношении которых закон не применяется. При этом следует обратить внимание, что в отношении сельскохозяйственных животных также есть необходимость регулирования вопросов отлова безнадзорных животных, регламентации компенсации причинённого ими вреда и т.д.

Список представленных в отчёте актов

1. Апелляционное определение Верховного суда Республики Адыгея от 28.06.2022 № 33-1054/2022 по делу № 2-21/2022;
2. Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 13.07.2022 № 33-2043/2022, 2-705/2021;
3. Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 07.04.2022 по делу № 33-202/2022;
4. Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 06.06.2022 по делу № 33а-1799/2022;
5. Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 28.09.2022 № 33а-9198/2022;
6. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 08.07.2019 по делу № 33-9470/2019;
7. Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 17.11.2021 № 33-7315/2021 по делу № 2-610/2021;
8. Апелляционное определение Московского городского суда от 05.07.2022 по делу № 33а-3558/2022;
9. Апелляционное определение Московского городского суда от 08.09.2020 по делу № 33-

- 34003/2020;
10. Апелляционное определение Московского городского суда от 08.12.2022 по делу № 33-48569/2022;
 11. Апелляционное определение Московского городского суда от 20.12.2022 по делу № 33-42988/2022;
 12. Апелляционное определение Московского городского суда по делу № 33-417180/2020;
 13. Апелляционное определение Московского областного суда от 05.12.2022 по делу № 33а-39547/2022;
 14. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 27.08.2020 № 33-14940/2020;
 15. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.11.2021 № 33-26049/2021 по делу № 2-1635/2021;
 16. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.11.2021 № 33-26049/2021 по делу № 2-1635/2021;
 17. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 06.10.2020 № 33-18546/2020;
 18. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 10.10.2019 № 33-22414/2019 по делу № 2-2382/2019;
 19. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 29.03.2022 № 33-5170/2022 по делу № 2-524/2021;
 20. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 06.10.2020 № 33-18546/2020;
 21. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 19.02.2021 по делу № 33-2302/2021;
 22. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 26.08.2021 по делу № 33-12482/2021;
 23. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 27.05.2021 по делу № 33-7592/2021;
 24. Заочное решение Октябрьского районного суда города Санкт-Петербурга от 12.07.2022 по делу № 2-2215/2022;
 25. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.12.2022 № 88А-23114/2022;
 26. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 07.12.2022 № 88а-28831/2022;
 27. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14.09.2022 № 88А-19849/2022 по делу № 2а-584/2022;
 28. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 09.03.2022 № 88а-1495/2022;
 29. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 06.07.2022 № 88а-6389/2022 по делу № 2-248/2021;
 30. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.10.2022 № 88а-9937/2022 по делу № 2а-939/2021;
 31. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 12.10.2022 № 88а-8886/2022 по делу № 2а-4-30/2022;
 32. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от

- 12.10.2022 № 88а-8886/2022 по делу № 2а-4-30/2022;
33. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 25.06.2021 № 88а-4778/2021 по делу № 2а-1029/2020;
34. Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2022 № 88А-1896/2022 по делу № 2а-4338/2021;
35. Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 21.12.2022 № 88А-11432/2022;
36. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28.09.2022 № 88а-14472/2022;
37. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 26.01.2022 № 88а-2136/2022 по делу № 2а-3378/2021;
38. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 08.04.2021 по делу № 88а-9259/2021;
39. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 13.12.2022 № 88-33987/2022;
40. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24.11.2022 № 88-36478/2022;
41. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 05.04.2022 по делу № 88а-13243/2022;
42. Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 02.03.2022 № 88а-1296/2022;
43. Определение Архангельского облсуда от 14.02.2020 № 33а-585/2020;
44. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 06.12.2022 № 88-23580/2022;
45. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 09.08.2022 № 88-14878/2022;
46. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11.08.2022 № 88-14004/2022;
47. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.09.2022 № 88-14987/2022;
48. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.09.2022 № 88-17861/2022;
49. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.09.2022 № 88-15968/2022, 2-880/2022;
50. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.04.2022 № 88-8024/2022;
51. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2021 № 88-19779/2021;
52. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 02.12.2021 № 88-22925/2021 по делу № 2-78/2021;
53. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.06.2022 № 15-КГ22-1-К1;
54. Постановление Большесосновского районного суда Пермского края от 04.08.2022 по делу № 5-2-71/2022;
55. Приговор Бузулукского районного суда Оренбургской области от 21.01.2022 по делу №

- 1(2)-8/2022;
56. Приговор Дзержинского городского суда Нижегородской области от 29.10.2021 № 1-324/2021;
 57. Приговор Новгородского районного суда Новгородской области от 22.04.2022 № 1-362/2022(1-1419/2021;);
 58. Решение Ишимского районного суда Тюменской области от 31.08.2021 № 12-70/2021;
 59. Решение Красногвардейского районного суда города Санкт-Петербурга от 27.11.2019 по делу № 2-5781/2019;
 60. Решение Краснокамского городского суда Пермского края от 23.11.2021 № 12-176/2021;
 61. Решение Невского районного суда города Санкт-Петербурга от 12.07.2022 № 2-1654/2022(2-9485/2021;)-М-7487/2021;
 62. Решение Невского районного суда города Санкт-Петербурга от 21.09.2022 № 2-1566/2022(2-9215/2021;)-М-6833/2021;
 63. Решение Октябрьского районного суда города Липецка от 06.10.2022 по делу № 12-116/2022;
 64. Решение Октябрьского районного суда города Улан-Удэ от 02.11.2021 № 12-369/2021;
 65. Решение Октябрьского районного суда города Улан-Удэ от 02.11.2021 № 12-372/2021;
 66. Решение Перовского районного суда города Москвы от 20.09.2021 № 12-2096/2021;
 67. Решение Сосновского районного суда Челябинской области от 27.04.2022 по делу № 12-830/2022;
 68. Решение Фрунзенского районного суда города Санкт-Петербурга от 29.01.2021 по делу № 2-240/2021;
 69. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области от 08.12.2020 по делу № 12-144/2020.