

Николай Андреевич Кулаков

кандидат юридических наук, доцент

ORCID: 0000-0002-8118-3667, 2-kvadrat@mail.ru

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1

Проблемы административно-правового регулирования содержания домашних животных

Аннотация: Правовое положение домашних животных как объекта правовых отношений между людьми традиционно ставит множество дискуссионных вопросов. С одной стороны, домашние животные являются объектами вещного права, с другой – одушевлёнными существами, способными испытывать различные эмоции и входить в коммуникативный контакт с человеком. Кроме того, домашние животные при нарушении правил обращения с ними могут представлять угрозу безопасности окружающих. Именно поэтому не теряет своей актуальности поиск путей модернизации административно-правового регулирования в данной области общественных отношений.

Цель настоящей статьи: исследование проблем административно-правового регулирования содержания домашних животных.

Методология: в работе использовались общие методы познания – сравнение, анализ, синтез, абстрагирование, системный, структурный и функциональный подходы и т. д.

Результаты: проведённое исследование позволило автору сформулировать ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства в области регулирования правил обращения с домашними животными. Автор аргументирует целесообразность введения института регистрации домашних животных. Кроме того, в статье приводятся аргументы в пользу необходимости закрепления на уровне федерального законодательства нормы об административной ответственности за допущение нападения домашнего животного на человека.

Ключевые слова: домашние животные, административно-правовое регулирование, административная ответственность, регистрация, допущение нападения

Для цитирования: Кулаков Н. А. Проблемы административно-правового регулирования содержания домашних животных // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 3 (91). – С. 186–192; doi: 10.35750/2071-8284-2021-3-186-192.

Nikolay A. Kulakov

Cand. Sci. (Jurid.), Docent

ORCID: 0000-0002-8118-3667, 2-kvadrat@mail.ru

Saint Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint Petersburg, 198206, Russian Federation

Problems of administrative and legal regulation of pets keeping

Abstract: The legal status of pets, as the object of legal relations between people, traditionally raises many debating questions. On the one hand, pets are objects of real law, on the other – they are animated creatures that can experience emotions and communicate with humans. Moreover, pets in case of their housing rules violations, often become a threat for the surrounding people's safety. That is why the search for ways to modernize administrative and legal regulations in this area of public relations does not lose

its relevance. The purpose of this article is to study the problems of administrative and legal regulation of pets' keeping. Methodology: common methods of cognition were used - comparison, analysis, synthesis, abstraction, systemic, structural and functional approaches, etc. The results of the study made it possible for the author to formulate a number of proposals to improve the existing legislation on the pet housing regulation. The author argues the relevance of the pet registration introduction. In addition, the arguments are given for the necessity to establish at the level of federal legislation an administrative responsibility for assumption allowing a pet to attack a person.

Keywords: pets, administrative-legal regulation, administrative responsibility, registration, assumption of attack

For citation: Kulakov N. A. Problems of administrative and legal regulation of pets keeping // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 3 (91). – P. 186–192; doi: 10.35750/2071-8284-2021-3-186-192.

Важнейшей задачей любого государства является охрана прав и свобод граждан, обеспечение личной и общественной безопасности. В связи с этим любое современное государство должно стремиться к поиску новых и оптимизации уже существующих правовых механизмов, способствующих повышению качества правоохранительной деятельности.

Одним из источников угроз личной безопасности граждан являются домашние животные, если их хозяева не соблюдают мер предосторожности при обращении и содержании своих питомцев. Домашние животные, хотя и выступают объектом вещного права собственности с точки зрения гражданского законодательства, всё же являются специфическим объектом прав. Прежде всего это связано с их одушевлённостью, а также способностью многих из них нанести вред окружающим.

Данный тезис подтверждается практикой. К сожалению, ежегодно жертвами домашних питомцев становятся тысячи человек. В сводках о происшествиях регулярно публикуется информация об очередном нападении домашних животных на людей с летальным исходом¹. И что самое страшное, среди них нередко оказываются дети². Отметим, что анализируемая проблема существует во всём мире.

По данным Всемирной организации здравоохранения, нападению только со стороны со-

бак ежегодно подвергаются более 1 миллиона человек [1, с. 43]. Актуальной становится проблема содержания диких экзотических животных. Многие из них представляют реальную угрозу для окружающих.

В связи с этим возрастает роль административно-правовых и административно-процессуальных средств правового регулирования общественных отношений, связанных с содержанием домашних животных. Следует отметить, что российский законодатель обратил внимание на данную проблему, и в 2018 году был принят специальный законодательный акт – Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными». Принятие данного акта стало существенным шагом на пути упорядочения отношений, связанных с содержанием домашних животных. Вместе с тем данный закон оставил многие вопросы открытыми [2, с. 67].

В частности, по-прежнему не приняты правовые основы регистрации домашних животных. Как отмечают специалисты, она необходима для обеспечения поиска пропавших животных и возможности привлечения их собственника (владельца) к ответственности за нарушения правил и запретов [3, с. 69; 4, с. 153; 5, с. 48].

В нашей стране уже имелся позитивный опыт закрепления домашних животных в качестве объекта государственной регистрации. Так, все ещё не отменённым Постановлением Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1980 года № 449 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населённых пунктах РСФСР» предусмотрена регистрация и перерегистрация собак» [6, с. 76].

В отдельных регионах Российской Федерации предпринимаются попытки восполнить данный законодательный пробел. В свете сказанного представляет интерес Постановление

¹ В Туве начали проверку из за смерти женщины после нападения собак [Электронный ресурс] // Сайт «РИА-Новости». – 2021. – 3 марта. – URL: <https://ria.ru/20210303/smert-1599692527.html> (дата обращения: 03.03.2021).

² Выяснились подробности гибели мальчика в собачьем питомнике [Электронный ресурс] // Сайт газеты «Московский комсомолец». – 2021. – 3 января 2021 г. – URL: <https://www.mk.ru/incident/2021/01/03/vyyasnilis-podrobnosti-gibeli-malchika-v-sobachem-pitomnike.html> (дата обращения: 10.01.2021).

Совета Министров Республики Крым от 20 декабря 2016 года № 618 «Об утверждении Порядка регистрации домашних животных в Республике Крым».

На наш взгляд, принятие подобных законодательных актов на региональном уровне, хотя и демонстрирует правильный вектор мысли законодателя субъектов РФ, всё же является недостаточным. Административно-процессуальные нормы, регламентирующие регистрационное производство в отношении таких объектов, как домашние животные, следует принять на федеральном уровне. Нормы должны быть едиными для всего правового пространства Российской Федерации. Это обусловлено, в частности, вопросами внутренних миграционных процессов. Собственники домашних животных могут временно менять место пребывания либо переезжать в другие регионы на постоянное место жительства, и такое решение не должно обременять граждан необходимостью повторной регистрации домашнего животного.

Кроме того, единые регистрационные правила, закреплённые на федеральном уровне, могли бы предусматривать ведение единого федерального реестра домашних животных. Данный шаг повысит эффективность противодействия правонарушениям, связанным с содержанием домашних животных.

Несмотря на некоторые сложности, с которыми придётся столкнуться собственникам домашних животных, обязательная регистрация питомцев видится разумной. Соответствующее решение поможет не только повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой области, но и будет способствовать привлечению собственников, виновных в нарушении правил содержания домашних животных, к юридической ответственности.

Регистрация животных полезна и для самих собственников. Механизм регистрации позволит повысить эффективность поиска потерянных животных. В связи с этим считаем необходимым внести изменения в законодательство об ответственном обращении с домашними животными и предусмотреть их обязательную регистрацию.

Ряд дискуссионных вопросов остаётся открытым в части закрепления административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных. Административная ответственность как разновидность юридической ответственности имеет выраженный воспитательный и превентивный характер. Главная цель привлечения к такой ответственности

– обеспечить частную и общую превенцию как конкретного вида правонарушений, так и всех правонарушений в целом. Привлекая лицо к административной ответственности, можно предупредить совершение им и окружающими деяний, влекущих гораздо более существенные негативные и опасные последствия.

Не является исключением в этом смысле и административная ответственность за нарушения правил и требований, связанных с содержанием домашних животных. Вместе с тем сегодня на уровне федерального законодательства отсутствуют нормы об административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных, а также за допущение нападения животных на человека. Следует согласиться с мнением отдельных специалистов, которые характеризуют такую ситуацию как правовой пробел [7, с. 72].

Региональный законодатель пытается восполнить имеющийся пробел, но результатом этого зачастую становится рождение новых проблем. При отсутствии федерального ориентира региональная нормотворческая практика в области установления административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных выходит за пределы своей компетенции.

В частности, это касается законодательства Москвы. В статье 5.1 КоАП города Москвы указаны способы нарушения правил содержания домашних животных, каждое из которых можно рассматривать как самостоятельное административное правонарушение. Одним из таких способов является допущение нападения домашнего животного на другое домашнее животное, повлекшего увечье или гибель последнего.

На наш взгляд, такие действия охватываются составом административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ. Объективная сторона данного правонарушения предполагает умышленное повреждение и уничтожение чужого имущества. Способом реализации объективной стороны рассматриваемого состава правонарушения может стать и умышленное использование животного.

Тем не менее законодатель Москвы действительно вышел за пределы своих законодательных полномочий. По сути, установленная законом Москвы норма является частным случаем совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ. В соответствии со ст. 13 ФЗ «Об ответственном обращении с животными» предусматривается ряд федеральных правил содержания домашних

животных. На наш взгляд, необходимо дополнить законодательство об административных правонарушениях нормой, которая будет предусматривать ответственность за нарушение соответствующих правил.

Представляется, что данная норма могла бы быть отнесена к числу правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Именно таким видится родовый объект данного состава административного правонарушения.

Кроме того, целесообразно установить административную ответственность на уровне федерального законодательства за допущение нападения домашнего животного на человека. Проблема регламентации административной ответственности за допущение нападения домашних животных на человека обсуждается давно. Соответствующие дискуссии велись до принятия Федерального закона «Об ответственном обращении с животными». Как отмечается в научной литературе, на федеральном уровне такая ответственность не установлена [8, с. 143].

По мнению отдельных специалистов, к административной ответственности в случае, если натравливаемая собака не причинила вреда здоровью человека, но повредила ему одежду, виновное лицо может быть привлечено, например, по ст. 20.1 КоАП РФ «мелкое хулиганство». На наш взгляд, квалификация таких действий по ст. 20.1 КоАП РФ возможна в том случае, если соответствующие действия были совершены из хулиганских побуждений, то есть без особой причины или повода. Если же такие действия были совершены в целях причинения имущественного ущерба конкретному человеку из личной неприязни, то данные действия следует квалифицировать по ст. 7.17 КоАП РФ.

Если же был причинён вред здоровью человека, то данное лицо может привлекаться к уголовной ответственности. В зависимости от степени такого вреда квалифицируется умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью либо умышленное причинение лёгкого вреда здоровью (соответственно ст. 111, 112, 115 УК РФ), поскольку в случае натравливания животных такое причинение вреда всегда является умышленным. Поэтому доказывание факта натравливания животного (что подтверждает умысел человека, осуществляющего такое деяние) имеет существенное значение в рамках производства по соответствующей категории дел.

Отметим также, что в отдельных случаях домашнее животное может выступать в ка-

честве орудия совершения преступлений не только против жизни и здоровья, но и против иных объектов. Например, если лицо умышленно натравило собаку на потерпевшего с целью хищения, то данные действия в зависимости от последствий могут быть квалифицированы как грабёж либо разбой. На это указал Верховный Суд в постановлении своего пленума [9, с. 22].

Административная ответственность за допущение нападения животного на человека должна применяться в тех случаях, когда такое допущение произошло без умысла (прямого или косвенного). Руководствуясь подобной логикой, законодатель Москвы в части 7 ст. 5.1 Кодекса Москвы об административных правонарушениях следующим образом сформулировал объективную сторону рассматриваемого правонарушения: «Допущение по неосторожности нападения домашнего животного на человека с причинением вреда здоровью человека, если это деяние не содержит признаков преступления, предусмотренного ст. 118 Уголовного кодекса РФ».

В целом с точки зрения юридической техники подход московского законодателя представляется правильным. Данная формулировка действительно наиболее точная. Если в результате неумышленного допущения нападения домашнего животного на человека наступает вред здоровью ниже тяжкого – уголовная ответственность не предусматривается.

Помимо причинения тяжкого вреда здоровью по неосторожности возможно, как отмечалось выше, и причинение по неосторожности смерти (ст. 109 УК РФ). Кроме того, такие действия могут повлечь повреждение или уничтожение чужого имущества по неосторожности (ст. 168 УК РФ). В связи с этим более точная формулировка диспозиции рассматриваемой нормы должна содержать указание на «отсутствие признаков уголовно наказуемого деяния», а не только отсылку к ст. 118 УК РФ.

Отметим, что все субъекты РФ по отношению к установлению административной ответственности за допущение нападения животного на человека могут быть условно разделены на две группы:

1) субъекты РФ, административно-деликтное законодательство которых устанавливает ответственность за допущение нападения животного на человека, – город федерального значения Москва, город федерального значения Санкт-Петербург и др.;

2) субъекты РФ, административно-деликтное законодательство которых не устанавливает ответственности за допущение нападения

животного на человека, среди них – Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Крым, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания, Самарская область, Тамбовская область, другие субъекты.

Особенно в этой группе выделяются субъекты РФ, законодательство которых не только не устанавливает ответственность за допущение нападения животного на человека, но и совсем не устанавливает ответственность за правонарушения в области обращения с домашними животными, – это Республика Северная Осетия – Алания и Тамбовская область [10, с. 48].

На территории Республики Северная Осетия – Алания в случае причинения по неосторожности потерпевшему лёгкого либо средней тяжести вреда здоровью животным собственник животного, допустивший нападение на человека, не может быть привлечён к административной ответственности [11, с. 80].

Гражданам республики доступны исключительно гражданско-правовые способы защиты от действий, связанных с допущением нападения домашнего животного на человека. На наш взгляд, таких мер не достаточно. Гражданско-деликтная ответственность, безусловно, актуальна. Учитывая, что неосторожное обращение с животным и допущение нападения на человека может привести к очень серьёзным последствиям, установление публично-правовой ответственности за такое деяние необходимо.

В рамках гражданско-процессуальных отношений бремя доказывания ложится на потерпевшего. Если же вина нарушителя будет установлена в рамках административного процесса, то соответствующие материалы могут быть использованы и для истребования возмещения ущерба и компенсации морального вреда в рамках гражданского процесса.

Ситуация, когда в одном субъекте РФ деяние, последствия которого носят очевидно общественно вредный характер, признаётся административным правонарушением, а в другом таковым не признаётся, неприемлема и, разумеется, не может быть объяснена региональной спецификой. Более того, таким образом подрывается единство правового пространства государства.

В связи с этим норма об административной ответственности за рассматриваемое деяние должна найти правовое воплощение на уровне федерального законодательства. При этом законодателю следует подойти к внесению соответствующих изменений в закон системно и учесть, что допущение нападения как административ-

ное правонарушение является результатом неосторожных действий собственника животного, нарушения им правил содержания животного. В противном случае речь идёт не о допущении нападения домашнего животного на человека, а об умышленном причинении вреда жизни, здоровью либо имуществу человека при помощи домашнего животного как орудия правонарушения.

Для квалификации неосторожного деяния в качестве административного правонарушения не должно наступить последствий, предусмотренных уголовным законодательством. Если в результате такой ситуации потерпевшему будет причинён тяжкий вред здоровью, то такие действия образуют состав преступления, предусмотренный ст. 118 УК РФ. Если же инцидент закончится гибелью потерпевшего, то действия собственника домашнего животного следует квалифицировать по ст. 109 УК РФ «причинение смерти по неосторожности».

Основываясь на вышесказанном, считаем необходимым дополнить главу 20 КоАП РФ нормой, предусматривающей административную ответственность за допущение нападения домашнего животного на человека, если такое деяние не содержит признаков уголовно наказуемого деяния. Правовая норма, устанавливающая административную ответственность за допущение нападения домашнего животного на человека, должна быть дополнена примечанием, разъясняющим понятие такого нападения. Как представляется, такое нападение следует считать оконченным, когда животное вступило в физический контакт с потерпевшим и причинило ему физическую боль, вред здоровью либо вред его имуществу.

Следует также предусмотреть градацию административной ответственности за допущение нападения домашнего животного на человека в зависимости от тяжести наступивших последствий. По первой части следует наказывать собственника домашнего животного в случае, если потерпевшему была причинена физическая боль, но не наступил вред здоровью.

По второй части данной нормы следует предусмотреть ответственность в случае, если потерпевшему в результате допущения нападения на него животного причинён имущественный ущерб, если это деяние не содержит признаков уголовно наказуемого деяния. В третьей и четвёртой частях соответствующей статьи следует предусмотреть ответственность за совершение деяния, предусмотренного частью первой, если оно по-

влекло соответственно лёгкий вред здоровью потерпевшего, либо причинение его здоровью вреда средней тяжести.

В завершение ещё раз отметим, что проблемы административно-правового регулирования содержания домашних животных продолжа-

ют оставаться актуальными. Состояние общественных отношений в данной области требует дальнейшего критического анализа со стороны представителей науки административного права и выработки предложений по модернизации действующего законодательства.

Список литературы

1. Власюк И. В., Кудянов Е. Г. Раны кожного покрова от воздействия клыков собаки (медико-криминалистические аспекты) // Законность. – 2018. – № 3. – С. 43–47.
2. Хорьков В. Н. Актуальные проблемы административно-правового регулирования содержания домашних животных в Республике Беларусь // Административное право и процесс. – 2020. – № 5. – С. 63–68.
3. Галуев А. Р. Установление административной ответственности за допущение нападения животного на человека: анализ административно-деликтного законодательства г. Москвы и Республики Северная Осетия – Алания // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 12. – С. 48–53.
4. Губарева Т. И., Трусов А. И. Административно-правовое регулирование приобретения и содержания домашних животных: постановка проблемы // Административное право и процесс. – 2019. – № 4. – С. 69–72.
5. Горохов Д. Б. Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными // Журнал российского права. – 2020. – № 4. – С. 153–157.
6. Микрюков В. А. Благо и бремя обладания животными на праве собственности // Законодательство и экономика. – 2014. – № 8. – С. 48–55.
7. 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. 75–81.
8. Боголюбов С. А., Горохов Д. Б., Кичигин Н. В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. Д. Б. Горохов. – Москва: ИЗиСП, Контракт, 2020. – 321 с.
9. 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.
10. Хорьков В. Н., Рубашкин В. В. Спорные вопросы установления административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных // Современное право. – 2017. – № 10. – С. 72–76.
11. Минина Е. Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. – 2014. – № 12. – С. 80–88.

References

1. Vlasjuk I. V., Kudyanov Ye. G. Rany kozhnogo pokrova ot vozdeystviya klykov sobaki (mediko-kriminalisticheskiye aspekty) // Zakonnost'. – 2018. – № 3. – S. 43–47.
2. Khor'kov V. N. Aktual'nyye problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya sodержaniya domashnikh zhivotnykh v Respublike Belarus' // Administrativnoye pravo i protsess. – 2020. – № 5. – S. 63–68.
3. Galuyev A. R. Ustanovleniye administrativnoy otvetstvennosti za dopushcheniye napadeniya zhivotnogo na cheloveka: analiz administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva g. Moskvy i Respubliki Severnaya Osetiya – Alaniya // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. – 2016. – № 12. – S. 48–53.
4. Gubareva T. I., Trusov A. I. Administrativno-pravovoye regulirovaniye priobreteniya i sodержaniya domashnikh zhivotnykh: postanovka problemy // Administrativnoye pravo i protsess. – 2019. – № 4. – S. 69–72.
5. Gorokhov D. B. Problemy kachestva i effektivnosti primeneniya Zakona ob otvetstvennom obrashchenii s zhivotnymi // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2020. – № 4. – S. 153–157.

6. *Mikryukov V. A.* Blago i bremya obladaniya zhitvnyimi na prave sobstvennosti // *Zakonodatel'stvo i ekonomika.* – 2014. – № 8. – S. 48–55.

7. *Khor'kov V. N., Alles M. V.* Spornyye voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya soderzhaniya zhitvnykh v Federal'nom zakone «Ob otvetstvennom obrashchenii s zhitvnyimi i o vnesenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii» // *Administrativnoye pravo i protsess.* – 2019. – № 10. – S. 75–81.

8. *Bogolyubov S. A., Gorokhov D. B., Kichigin N. V. i dr.* Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 27 dekabrya 2018 g. N 498-FZ «Ob otvetstvennom obrashchenii s zhitvnyimi i o vnesenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii (postateynny) / otv. red. D. B. Gorokhov. – Moskva: IZiSP, KONTRAKT, 2020. – 321 s.

9. *Gorokhov D. B., Gorokhova Yu. V.* Problemy pravovogo regulirovaniya otnosheniy po soderzhaniyu, ispol'zovaniyu i okhrane zhitvnykh, ne odnosyashchikhsya k ob'yektam zhitvnoogo mira // *Zakonodatel'stvo i ekonomika.* – 2015. – № 3. – S. 22–41.

10. *Khor'kov V. N., Rubashkin V. V.* Spornyye voprosy ustanovleniya administrativnoy otvetstvennosti za narusheniye pravil soderzhaniya domashnikh zhitvnykh // *Sovremennoye pravo.* – 2017. – № 10. – S. 72–76.

11. *Minina Ye. L.* Problemy pravovogo regulirovaniya obrashcheniya s zhitvnyimi // *Zhurnal rossiyskogo prava.* – 2014. – № 12. – S. 80–88.

Статья поступила в редакцию 20.04.2021; одобрена после рецензирования 03.08.2021; принята к публикации 14.09.2021.