

---

## РЕЦЕНЗИИ

---

DOI: 10.12737/jrl.2020.115

**Рецензия на книгу: 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) / С. А. Боголюбов, Д. Б. Горохов, Н. В. Кичигин и др.; отв. ред. Д. Б. Горохов. М., 2020. 280 с.)**

*КУЗНЕЦОВА Ольга Анатольевна*, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России, профессор кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса Пермского государственного национального исследовательского университета, доктор юридических наук, профессор

Россия, 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

E-mail: kuznetsova\_psu@mail.ru

*ЭЙРИЯН Гульнур Николаевна*, доцент кафедры гражданского права Пермского государственного национального исследовательского университета, докторант кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, кандидат юридических наук, доцент

Россия, 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

E-mail: eiriyan\_psu@mail.ru

Для цитирования: Кузнецова О. А., Эйриян Г. Н. Рецензия на книгу: 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) / С. А. Боголюбов, Д. Б. Горохов, Н. В. Кичигин и др.; отв. ред. Д. Б. Горохов. М., 2020. 280 с.) // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 172—177. DOI: 10.12737/jrl.2020.115

В России никогда не было специального закона, посвященного вопросам содержания, использования и правовой охраны животных, действие которого распространялось бы на всю ее территорию. В связи с этим Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был насущно необходим, а его принятие стало важным и ожидаемым событием.

Гуманные принципы и нормы, устанавливающие требования к владельцам животных, полномочия и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обращения

с животными, предусмотренные названным Законом, теперь подкреплены и нормой Конституции Российской Федерации (п. е<sup>3</sup> ч. 1 ст. 114) — в соответствии с вступившими в 2020 г. в силу поправками в Конституцию Правительство РФ должно осуществлять меры, направленные на формирование в обществе ответственного отношения к животным.

Отмеченное подтверждает мнение авторов рецензируемого постатейного комментария о том, что рассматриваемый Федеральный закон (далее также — Закон об ответственном обращении с животными) стал первым шагом к комплексному правовому регулированию содержания, использования и охраны животных, основанному на принципах гуманно-

сти и нравственности на всей территории нашей страны.

Определяя значение комментируемого Закона и его место в правовой системе страны, авторы подчеркивают, что в отличие от отношений по охране и использованию диких животных (объектов животного мира), детально урегулированных федеральными законами, общественные отношения по поводу всех остальных животных, не относящихся к диким и находящимся в состоянии естественной свободы, были охвачены правовым регулированием лишь фрагментарно. По сути, существовал правовой вакуум в регулировании общественных отношений, субъектами которых являются физические, юридические лица, а также государство, органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные организации, а объектом — животные всех видов (групп), не находящиеся в состоянии естественной свободы и, соответственно, не относящиеся к объектам животного мира (с. 20). Наличие этого существенного пробела в правовом регулировании обусловило и недостаточность научной разработки проблематики правового режима животных, не относящихся к объектам животного мира. Ранее вопросы правовой охраны и защиты животных рассматривались фрагментарно, чаще всего как объекты гражданских отношений (определенного вида вещи), требующие гуманного обращения с ними<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Белова Т. В. Проблемы законодательного регулирования прекращения права собственности на животных при ненадлежащем обращении с ними // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 4. С. 113—124; Микрюков В. А. Несколько слов о бремени гуманного обращения с животными // Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24—25 октября 2014 г.): избранные материалы / отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М., 2015. С. 216—221; Кузнецова О. А. Изъятие домашних животных в системе правовых

В связи с этим отметим, что рецензируемый постатейный комментарий, в котором подробно и комплексно исследуется Закон об ответственном обращении с животными, вносит важный вклад прежде всего в правовую доктрину и является теоретической основой для формирования единого правового режима животных, не находящихся в состоянии естественной свободы.

Авторский коллектив состоит из сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации<sup>2</sup>, которые и ранее в числе немногих исследователей осуществляли доктринальную проработку проблем правового регулирования в рассматриваемой сфере. В силу своей профессиональной деятельности авторы комментария проводят правовую экспертизу проектов федеральных законов, поэтому еще до принятия Закона об ответственном обращении с животными, на стадии разработки и процесса согласования его проекта, предупреждали о возможных изъянах, в том числе концептуальных, этого Закона<sup>3</sup>.

Рецензируемый комментарий отличается оригинальным подходом к его исполнению. Помимо традиционного для работ такого жанра исследования норм Закона и подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих его применение, в работе также прослеживаются системные взаимосвязи комментируемых норм с другими законода-

тельными и нормативными правовыми актами // Пермский юридический альманах. 2018. С. 241—247.

<sup>2</sup> Авторы: С. А. Боголюбов, Д. Б. Горохов, Н. В. Кичигин, Т. Е. Мельник, Е. Л. Минина, М. В. Пономарев, Д. О. Сиваков, Н. И. Хлуденева, Ю. И. Шуплецова.

<sup>3</sup> См., например: Горохов Д. Б. Современное законодательство в сфере содержания, использования и охраны животных // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 138—153.

выми актами, в том числе с нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, проанализирована судебная и иная правоприменительная практика. Исследуя не только правовые нормы, но и фактические обстоятельства, авторы прогнозируют проблемы применения нового Закона и показывают направления и способы его коррекции в целях улучшения качества нормативных предписаний и эффективности правоприменения.

В содержательном и хорошо структурированном предисловии кратко представлена история принятия комментируемого Федерального закона, определено его место в системе законодательства, а также названы его достоинства и концептуальные недостатки (с. 19—29). На основе научного прогноза обозначены проблемы, которые могут возникнуть в практике его применения.

В качестве приложения поста-тейный комментарий снабжен аналитическим обзором зарубежного законодательства, регулирующего общественные отношения в области обращения с животными (с. 259—278). Методологической основой данного обзора избран не традиционный описательно-страноведческий подход, а способ исследования проблем по тематике правового регулирования, ориентируясь на структуру и содержание отечественного комментируемого Федерального закона, преследуя цель его совершенствования с использованием положительного зарубежного опыта.

Рецензируемое издание представляет собой глубокое, систематизированное исследование, логично и последовательно изложенное, отличающееся достойным юридическим стилем и хорошим русским языком.

Высказанные авторами постатейного комментария критические замечания следует признать справед-

ливыми и создающими основу для научной дискуссии в целях дальнейшей коррекции законодательных положений и подзаконного правового регулирования, а значит, конструктивными и заслуживающими внимания научной общественности практиков, а также законодателей.

В комментарии обоснованно отмечается расхождение между широким декларированием целей Федерального закона — защита животных без ограничения по их видам и способам использования, а также укрепление нравственности, соблюдение принципов гуманности, обеспечение безопасности и иных прав и законных интересов граждан, — и весьма узким предметом регулирования. Фактически новый Закон применим лишь к обращению с домашними и безнадзорными животными («животными без владельца»), служебными животными, а также домашними и дикими животными, используемыми в культурно-зрелищных мероприятиях. Выведение из-под действия Закона общественных отношений по содержанию и использованию сельскохозяйственных животных и животных, используемых в научно-исследовательских целях (лабораторных), ничем не обосновано и не оправдано, поскольку в Российской Федерации отсутствуют законодательные акты, регулирующие эти отношения (с. 31—32). Нельзя не согласиться и с тем, что законодателем использовано неудачное наименование нового Закона, поскольку в него включено оценочное понятие — «ответственное обращение», содержание которого в Законе не раскрывается, это понятие использовано лишь в наименовании Закона и не встречается в его статьях.

Справедливо и указание авторов на причины проблем реализации комментируемого Федерального закона. Первой среди них названа декларативность многих его важных положений, а также то, что

Закон не может работать без многочисленных обеспечивающих его действие подзаконных федеральных и региональных актов. При этом большинство правил, обеспечивающих реализацию Закона об ответственном обращении с животными, должны разрабатываться Правительством РФ, а уже на их основе и на основе актов федеральных органов исполнительной власти субъекты РФ в пределах своей компетенции принимают собственные нормативные правовые акты. Таким образом, правовое регулирование Законом об ответственном обращении с животными выводится преимущественно на подзаконный уровень (с. 24).

Вторая причина обусловлена слабой проработкой организационно-правового обеспечения реализации Закона об ответственном обращении с животными, поскольку не усматривается установления четкой координации между имеющимися полномочиями органов государственной власти по вопросам обеспечения реализации Закона. Авторы указывают, что Закон не предусматривает обязательной регистрации домашних животных и таким образом не создает условий для обеспечения эффективного учета животных, поиска пропавших животных, возможности привлечения собственника (владельца) животного к ответственности за нарушения установленных Законом правил и запретов.

К числу факторов, обеспечивающих эффективность закона, как известно, относится установление мер ответственности за его неисполнение. Нормы об ответственности за несоблюдение правил обращения с животными в настоящее время закреплены преимущественно не в федеральном, а в региональном законодательстве. Такое положение уже давно подвергалось критике: праведы указывали на необходимость выведения административной ответственности в сфере содержания, использования и охраны жи-

вотных на федеральный уровень, чтобы обеспечить законодательное единство составов административных правонарушений и административных наказаний, а также правоприменительной практики по этим вопросам. Благодаря принятию Закона об ответственном обращении с животными на федеральном уровне появились унифицированные правила содержания домашних животных, однако включение норм, устанавливающих ответственность за несоблюдение этих законодательно установленных требований, в Кодекс об административных правонарушениях РФ пока не состоялось. В рецензируемом комментарии дан краткий обзор законодательных инициатив по совершенствованию действующего и разработке проекта нового КоАП РФ в части ответственности за нарушение правил содержания животных (с. 231—232).

Особого внимания заслуживает поднятая авторами комментария проблема финансовой обеспеченности реализации Закона об ответственном обращении с животными. Согласно финансово-экономическому обоснованию проекта будущего федерального закона (законопроект № 458458-5), где утверждалось, что его принятие не приведет к уменьшению доходов федерального бюджета и не потребует передачи финансовых ресурсов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, все затраты, связанные с обустройством приютов для животных по новым правилам, отловом, вакцинацией, стерилизацией, лечением животных в приютах, а также организацией строительства площадок для выгула собак, и иные организационные расходы по реализации Закона предполагалось возложить на бюджеты регионов и муниципальных образований. Первый год реализации Закона об ответственном обращении с животными показал, что не все региональные органы государственной власти и органы местного са-

моуправления справляются с такой финансовой и организационной нагрузкой. Авторы приводят актуальные данные, подтверждающие не просто явно недостаточное количество приютов для безнадзорных животных и площадок для выгула собак по всей стране, но и их полное отсутствие в ряде регионов, не имеющих средств для их обустройства, в связи с чем решение проблемы видится во введении целевого финансирования региональных бюджетов в виде субвенций из федерального бюджета (с. 25—28).

Конкретные критические замечания и предложения содержатся в комментарии по каждой из семи глав Закона об ответственном обращении с животными и затрагивают не только вопросы качества Закона и вытекающие из этого проблемы его эффективности на практике, но и многие смежные проблемы. Например, в комментарии к гл. 5 «Государственный надзор и общественный контроль в области обращения с животными» отмечены правовая неопределенность по вопросу об определении предмета государственного надзора в сфере обращения с животными (с. 202), отсутствие законодательного разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по осуществлению государственного надзора (с. 203), отсутствие на момент подготовки комментария административных регламентов, которые должны определять порядок и сроки проведения административных процедур при осуществлении государственного надзора (с. 205) и т. д. Еще больше проблем авторы фиксируют в отношении закрепленного в Законе положения об общественном контроле в сфере обращения с животными: законодатель выводит такой контроль из-под действия Закона об основах общественного контроля, но при этом практически не дает общественным инспекторам эффективных инструментов для их инициа-

тивной деятельности, не предусматривает норм, закладывающих правовую основу действенного механизма взаимодействия государственного надзора и общественного контроля в сфере обращения с животными, а без такого взаимодействия общественный контроль остается слабым и зависимым приложением государственного надзора (с. 212—228).

Рамки рецензии не позволяют очертить весь круг проблем, затронутых или поставленных для обсуждения и решения, но можно констатировать, что настоящий комментарий закладывает доктринальную основу для изучения широкого комплекса проблем правового регулирования обращения с животными, а также для обобщения практики применения Закона об ответственном обращении с животными в целях его совершенствования и надлежащего толкования содержащихся в нем норм.

Рецензируемая работа несомненно имеет теоретическое, практическое и учебно-методическое значение. Представляется, что книга адресована прежде всего федеральному и региональному законодателю, а также служащим федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, поскольку в ней определены основные «болевые точки» нового Закона и даны практические рекомендации по его коррекции. Данный постатейный комментарий будет востребован как научным сообществом для дальнейшей разработки юридической доктрины в области обращения с животными, так и преподавателями, студентами, магистрантами и аспирантами юридических вузов для использования в учебном процессе. Книга также будет интересна и полезна зоозащитникам и работникам различных организаций, осуществляющих деятельность по содержанию, использованию и охране животных, и всем читателям, интересующимся данной проблематикой.

**Review of the Book: Commentary to Federal Law of December 27, 2018 No. 498-FZ “On Responsible Treatment of Animals and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” (article-by-article) / S. A. Bogolubov, D. B. Gorokhov, N. V. Kichigin et al.; ed. by D. B. Gorokhov. Moscow, 2020. 280 p.**

O. A. Kuznetsova<sup>a, b</sup>, G. N. Eyriyan<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Perm State University, Perm 614990, Russian Federation

<sup>b</sup> Perm Institute, Federal Penitentiary Service of Russia, Perm 614012, Russian Federation

E-mail: kuznetsova\_psu@mail.ru; eiriyan\_psu@mail.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.115

For citation: Kuznetsova O. A., Eyriyan G. N. Review of the Book: Commentary to Federal Law of December 27, 2018 No. 498-FZ “On Responsible Treatment of Animals and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” (article-by-article) / S. A. Bogolubov, D. B. Gorokhov, N. V. Kichigin et al.; ed. by D. B. Gorokhov. Moscow, 2020. 280 p. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 9, pp. 172—177. DOI: 10.12737/jrl.2020.115 (In Russ.)

---