Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными

ГОРОХОВ Дмитрий Борисович, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: julia7709@yandex.ru

Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» имеет историческое значение, поскольку ни в Российской Федерации, ни в СССР подобного закона никогда не было, в то время как во многих зарубежных странах соответствующие акты есть, и первые из них появились еще в XIX в. Однако принятый в России Закон имеет ряд недостатков, что диктует необходимость вдумчивого анализа его качества и эффективности применения.

Качество закона зависит от его концептуальной базы, верного определения цели и предмета правового регулирования, а также от степени проработки при его подготовке средств и способов реализации, образующих единый слаженный механизм. В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации давно разрабатывается эта научная проблематика, в частности подготовлены рекомендации по оценке качества и эффективности реализации закона. Научные разработки названного Института составили концептуальную основу нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, регламентирующих организацию и проведение мониторинга правоприменения в нашей стране.

В статье представлены результаты исследования качества норм и эффективности применения Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», проведенного с использованием аналитических инструментов, разработанных юридической наукой и воспринятых практикой. Выявлены концептуальные и иные недостатки нового Закона, сформулированы предложения по его корректировке.

Ключевые слова: ответственное обращение с животными, защита животных от жестокого обращения, качество закона, механизм реализации закона, правовой режим сельскохозяйственных и лабораторных животных.

Для цитирования: Горохов Д. Б. Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 153—171. DOI: 10.12737/jrl.2020.049

Problems with the Quality of the Law on Responsible Treatment of Animals and the Effectiveness of Its Application

D. B. GOROKHOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: julia7709@yandex.ru

Federal Law No. 498-FZ of December 27, 2018 “On Responsible Treatment of Animals and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” is of historical significance, since neither Russia nor the USSR has ever had such a law, although many foreign countries have such acts, and the first of them appeared in the XIX century. Recognizing the significance of this event for the citizens of the country and the Russian legal system, it is impossible not to notice the shortcomings of this Law, which dictates the need for a thoughtful analysis of its quality and effectiveness of application.

The quality of the law depends on its conceptual basis, identifying the purpose and subject of legal regulation, but also on how the report was researched means and ways of its implementation, which should form a single coherent mechanism. The Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation has been working on this scientific issue for a long time. In particular, recommendations have been prepared to assess the quality and effectiveness of the implementation of the law. Scientific developments of the Institute formed the conceptual basis of normative legal acts of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation regulating the organization and monitoring of law enforcement in our country.

The article presents the results of a study of the quality of standards and the effectiveness of the Federal Law "On Responsible Treatment of Animals and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation", conducted using analytical tools developed by legal science and accepted practice. Conceptual and other shortcomings of the new Law are identified, and proposals for its correction are formulated.

Keywords: proper treatment of animals, protection of animals from cruel treatment, quality of the law, mechanism of realization of the law, legal regime of agricultural and laboratory animals.

For citation: Gorokhov D. B. Problems with the Quality of the Law on Responsible Treatment of Animals and the Effectiveness of Its Application. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 4, pp. 153—171. DOI: 10.12737/jrl.2020.049 (In Russ.)

Введение. Принятие Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон о животных, Закон) стало долгожданным и многообещающим событием. Проект № 458458-5 этого Федерального закона был внесен по инициативе группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 19 ноября 2010 г. У экспертов и зоозащитников возникло много вопросов, немало споров о проекте будущего закона имелось и в обществе, в результате дальнейшее рассмотрение законопроекта было отложено. Трудному продвижению будущего закона сопутствовали также альтернативные законопроекты². 23 марта

2011 г. законопроект № 458458-5 был рассмотрен и принят в первом чтении Государственной Думой, затем его рассмотрение вновь надолго отложили. Лишь в феврале 2017 г. Комитет Госдумы по экологии и охране окружающей среды сообщил о возобновлении работы над проектом, но процедура второго чтения прошла лишь 18 декабря 2018 г., на следующий день Закон был принят в третьем чтении, а 21 декабря 2018 г. его одобрил Совет Федерации.

Закон о животных стал первым шагом к комплексному правовому регулированию содержания, использования и охраны животных на федеральном уровне, в силу чего его принятие без преувеличения можно назвать историческим собы-

¹ См. также паспорт проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными». URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru>.

² Имеется в виду проект федерального закона «Об ответственном отношении к домашним животным и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Законодательным Собранием г. Санкт-Петербурга. Правительство РФ в заключении от 12 декабря 2014 г.

№ 8360п-П9 не поддержало законопроект в представленной редакции и указало, что ввиду схожести предмета регулирования в двух различных законопроектах предлагаемые петербургским Законодательным Собранием нормы «целесообразно проработать в рамках подготовки проекта № 458458-5 к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении». Также в Государственную Думу другой группой депутатов 24 октября 2014 г. вносился законопроект № 633848-6 «О содержании собак в Российской Федерации», который 20 ноября 2014 г. был снят с рассмотрения.

тием. Действительно, ни в России, ни в СССР никогда не было подобного закона, притом что за рубежом такие акты начали принимать еще в XIX в. Однако ликование российских зоозащитников было недолгим — некоторые недостатки Закона обнаружились сразу, о других стали говорить чуть позже, хотя о возможных изъянах будущего Закона, в том числе концептуальных, специалисты предупреждали еще на стадии подготовки его проекта³.

Необходимость оценки эффективности закона и соответствующие научные подходы еще со второй половины 1960-х гг. обосновывали видные советские правоведы: А. Б. Венгеров, В. В. Глазырин, Д. А. Керимов, В. Н. Кудрявцев, В. В. Лапаева, В. И. Никитинский, А. С. Пашков, И. С. Самощенко, С. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров, С. А. Шлыков и др.⁴ В те годы уже были предложены схемы и формулы для определения эффективности воздействия правовых предписаний на регулируемые ими общественные отношения⁵. Однако универсальной ме-

тодики оценки эффективности закона тогда выработать не удалось. Восполняя отмеченный пробел, современные исследователи стремятся решить эту задачу с использованием юридических технологий — научно обоснованного комплекса приемов, методов (правовых инструментов), а также процедур их применения, с помощью которых оптимально используются необходимые ресурсы (финансовые, организационные и т. д.) в целях формирования эффективных юридических решений⁶.

Такой новой технологией является правовой мониторинг, получивший в 2011 г. нормативное закрепление на федеральном уровне. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и утвержденное им Положение, определяющее порядок осуществления этого мониторинга, обязывают федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ в пределах их полномочий осуществлять комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспе-

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

⁴ См., например: *Самощенко И. С., Никитинский В. И.* О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. С. 3—19; *Самощенко И. С., Никитинский В. И.* Цели правовых норм — масштаб оценки их эффективности // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 19. С. 46—61; *Лапаева В. В.* Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987. С. 51; *Пашков А. С., Явич Л. С.* Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40—47.

⁵ См., например: *Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б.* Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1971. Вып. 25. С. 3—40.

⁶ См.: *Тихомиров Ю. А.* Действие закона. М., 1992; *Тихомиров Ю. А.* Как применять закон. Практическое пособие. М., 1993; *Хабриева Т. Я.* Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29—31 мая 2008 г.). М., 2009. С. 4; *Черногор Н. Н.* Методика и критерии оценки эффективности нормативных правовых актов // Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010. С. 92—109; *Тихомиров Ю. А.* Закон эффективен, если эффективно его применение // Как обеспечить эффективность закона: научное издание / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. Н. Толмачева, С. А. Боголюбов. М., 2019. С. 79—86.

чения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов различного уровня. В соответствии с п. 8 названного Указа постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ довольно давно были подготовлены методические рекомендации по оценке качества закона и эффективности его реализации⁷. Концептуально эти рекомендации были положены в основу названных выше нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, регламентирующих организацию и проведение мониторинга правоприменения в нашей стране.

Таким образом, в настоящее время критерии и технологии оценки качества закона и эффективности его применения закреплены нормативно (мониторинг правоприменения), а юридической наукой разработаны аналитические инструменты такой оценки. Именно эти критерии и инструменты использовались в нашем исследовании Закона о животных.

Качество закона зависит в первую очередь от того, насколько при его подготовке были проработаны средства и способы его реализации, которые должны образовывать единый слаженный механизм. В упомянутых научно разработанных методических рекомендациях механизм реализации закона представлен в единстве пяти его элементов. Обобщенно механизм реализации закона включает: 1) юридические средства (отмена и изменение

действующих правовых актов, принятие новых правовых актов, регламентов и процедур, направленных на реализацию закона); 2) социально-психологические средства значения правового регулирования (доступ к информации о законе, знание, установка и мотивы правомерного поведения); 3) компетенционные средства (изменение объема и характера полномочий государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, изменение процедур принятия решений и др.); 4) кадровое обеспечение (перестройка структуры органа, организации, штатов, обновление квалификации кадров); 5) ресурсное обеспечение (наличие финансовых и материальных средств, информации).

В нашем исследовании использовались критерии (показатели) эффективности действия нормативных правовых актов, которые подразделяются на позитивные и негативные. К первым относятся, в частности: точное определение цели нормативного правового акта; соответствие нормативного правового акта действующему законодательству; четкое закрепление в нормативном правовом акте компетенции субъектов правоотношений; исполнимость правовых норм, в том числе с точки зрения их финансовой обеспеченности. Из негативных показателей нами учитывались прежде всего: наличие пробелов в правовом регулировании общественных отношений; возникновение коллизии норм права⁸. Среди негативных показателей эффективности закона дополнительно учитывались показатели коррупциогенности правовых норм: избыточность декларативных, дискреционных, бланкетно-отсылочных нормативных положений; от-

⁷ См.: Тихомиров Ю. А., Павлушкин А. В., Горохов Д. Б., Чеснокова М. Д. и др. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 129—135.

⁸ Подробнее см.: Глазкова М. Е., Нанба С. Б. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 73—80.

существование взаимодействия и координации между правами и обязанностями нескольких взаимосвязанных органов власти при выполнении ими общих функций⁹.

Наименование Закона о животных, сфера действия, предмет и объекты правового регулирования. Принципиальные возражения вызывает уже само наименование рассматриваемого Закона, поскольку оно содержит оценочное понятие — «ответственное обращение», а применение оценочных понятий в законодательстве нежелательно. Содержание этого понятия в Законе не раскрывается: среди основных дефиниций в ст. 3 дано определение «обращение с животными», но не «ответственное обращение с животными», более того, кроме общего наименования, это словосочетание вообще не употребляется ни в статьях Закона, ни в их наименованиях. Установление определенных требований, содержащихся в нормах закона, предполагает наступление юридической ответственности в случае их неисполнения, поэтому включение слова «ответственное» в наименование Закона юридически некорректно. Следовательно, понятие «ответственное обращение с животными» не имеет юридического содержания, а слово «ответственное» попросту лишнее в наименовании закона.

До принятия анализируемого Закона на федеральном уровне 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. Недавно принятый Закон был призван заполнить этот вакуум и урегулировать общественные отношения, возникающие при содержании, использовании и охране животных. Представляется, что наименование Федерального закона с таким предметом регулирования должно было быть или предельно лаконичным — «О животных», или более развернутым — «О содержании, использовании и охране животных». В этом случае наименование Закона вписывалось бы в имеющуюся систему источников отечественного права — федеральных законов, регулирующих общественные отношения, в которых объектами являются животный мир; охотничий ресурс; водные биоресурсы, предназначенные для рыболовства.

В российском законодательстве нет четкого правового определения животных и их классификации на виды, за исключением животных, находящихся в состоянии естественной свободы (диких животных). Отношения по охране и использованию последних регулируются федеральными законами от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Все остальные животные, не относящиеся к диким и находящимся в состоянии естественной свободы, до сих пор нормативно не классифицированы, а правовое регулирование отношений по поводу этих животных носит фрагментарный характер. В юридической литературе «недикие» животные подразделяются на домашних, среди которых можно выделить сельскохозяйственных животных и животных-компаньонов (прежде всего кошек и собак); зоопарковых; цирковых; спортивных;

⁹ Подробнее см.: Тихомиров Ю. А., Павлушкин А. В., Горохов Д. Б., Чеснокова М. Д. и др. Указ. соч. С. 129—135.

служебных; животных, используемых в научно-исследовательских (лабораторных) целях, причем единой общепризнанной классификации тоже не существует¹⁰.

Не проведена такая классификация и в Законе о животных: среди основных понятий, сформулированных в ст. 3, выделены лишь домашние животные, дикие животные, находящиеся в состоянии неволи, а также служебные животные и животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях. Все остальные виды животных в Законе либо не упоминаются, либо выведены из-под его действия.

Цель и предмет регулирования сформулированы в ч. 1 ст. 1: Закон «регулирует отношения в области обращения с животными в целях защиты животных, а также укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными». Однако в следующих частях этой же статьи предмет регулирования настолько сужен, что фактически Закон применим лишь к обращению с домашними, в том числе безнадзорными, животными (они именуются по-новому — «животные без владельца»), служебными животными, а также домашними и дикими животными, используемыми в культурно-зрелищных мероприятиях. Все прочие сферы взаимодействия человека и животных из Закона, по сути, исключены. На наш взгляд, здесь наблюдается расхождение между декларируемым благородной цели

(защита животных, а также укрепление нравственности, соблюдение принципов гуманности, обеспечение безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными) и чрезмерно узким предметом регулирования, т. е. при проектировании не соблюден критерий точного определения цели нормативного правового акта.

Согласно ч. 2 ст. 1 Закон не применяется к отношениям в области охраны и использования животного мира, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, аквакультуры (рыбоводства), охоты и сохранения охотничьих ресурсов, что объясняется наличием иных федеральных законов. Но выведение из сферы действия Закона общественных отношений по содержанию и использованию сельскохозяйственных животных и отношений в области содержания и использования лабораторных животных ничем не обосновано, поскольку отсутствует законодательство, регулирующее эти отношения.

Далее ч. 3 и 4 ст. 1 определяют, что отношения, возникающие при использовании животных в благотворительных целях и при их перевозке, регулируются соответствующим законодательством, а последнее — также международными договорами РФ. Конструкция ч. 3 и 4 ст. 1 Закона такова, что оставляет указанные отношения в «подвешенном» состоянии, поскольку, с одной стороны, есть отсылки к специальному законодательству, но с другой — нет прямого указания, что Закон о животных на них не распространяется. Понятие «обращение с животными», сформулированное в п. 9 ст. 3 Закона, оставляет возможность применения его и к благотворительной деятельности, и к перевозке животных. Так, под обращением с животными понимается «содержание, использование (применение) животных, осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев и осуществление иной деятельности,

¹⁰ О проблемах классификации животных см.: *Минина Е. Л.* Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 80—83; *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. 7—17.

предусмотренной настоящим Федеральным законом, а также совершение других действий в отношении животных, которые оказывают влияние на их жизнь и здоровье». Использование животных для благотворительной деятельности подпадает под это определение (благодаря слову «использование»), а перевозка животных — под формулировку «совершение других действий в отношении животных, которые оказывают влияние на их жизнь и здоровье» (поскольку перевозка животных действительно может оказывать существенное влияние на их «жизнь и здоровье»). Как видим, уже на начальном этапе анализа Закона, при определении применимого законодательства приходится прибегать к скрупулезному толкованию правовых норм, а результаты толкования могут быть разными. Такая законодательная (юридическая) техника не выдерживает критики, поскольку отмеченные положения Закона не обладают достаточной правовой определенностью.

Приходится констатировать, что по сфере действия, предмету и объектам правового регулирования Закон о животных не стал тем комплексным федеральным законодательным актом, который должен был послужить основой правовой регламентации давно сложившихся общественных отношений по поводу содержания, использования и охраны животных всех видов. Исключение должно было быть распространено на общественные отношения по использованию и охране диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы и подпадающих под действие фаунистического законодательства. О необходимости проектирования и принятия именно такого федерального закона ранее неоднократно высказывались коллеги и автор настоящей статьи¹¹.

¹¹ См.: *Минина Е. Л.* Правовой режим охраны животных в городской среде // Пра-

Пробелы правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных и некорректная терминология Закона о животных. Исключив из предмета своего регулирования общественные отношения по содержанию, использованию и охране сельскохозяйственных животных (включая их перевозку и забой), а также лабораторных животных, Закон допустил значительный по объему правовой пробел. Отношения по поводу сельскохозяйственных животных регулируются в нашей стране всего двумя специальными законами — о ветеринарии¹² и о племенном животноводстве¹³. Заметим, что общего закона о животноводстве или о сельскохозяйственных животных не существует, а термин «сельскохозяйственные животные» в законодательстве встречается фрагментарно без определения его понятия. Каждый из названных законов имеет собственные задачи, а вопросы содержания, использования и охраны животных регулирует лишь опосредованно — в той мере, в какой это необходимо для реализации этих задач, среди которых законодательно не прописано соблюдение принципов гуманности и защиты животных от жестокого обращения.

Ни в одном правовом акте на сегодняшний день не установлено правил, обеспечивающих гуманные условия содержания и забоя сельскохозяйственных животных. Российская Федерация не участвует в ряде конвенций Европейского Союза, направленных на обеспечение гуманного отношения к сельскохозяйственным животным и пред-

вовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: науч.-практ. пособие / отв. ред. *Н. В. Кичигин*. М., 2013. С. 202—219 (§ 1 и 2 гл. 8).

¹² См. Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-I «О ветеринарии».

¹³ См. Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве».

усматривающих развернутую систему правил¹⁴. Однако это не препятствует инициативе сближения российского законодательства с европейским хотя бы из соображений экономической конкуренции на рынке продукции животноводства. На основе обобщения норм Европейского Союза можно закрепить в отечественном законодательстве минимальные гарантии гуманного содержания, перевозки и заботы сельскохозяйственных животных, как это предлагают сделать специалисты¹⁵. Это вполне можно было уже сделать в Законе о животных, не исключая сельскохозяйственных животных из сферы его действия.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона о животных он не применяется и к лабораторным животным, хотя в первоначальном варианте законопроекта 2010 г. содержался запрет на «использование животных в учебных, научных и медицинских целях способами, причиняющими гибель или боль животным» (п. 7 ст. 3). В отличие от сельскохозяйственных животных, в отношении лабораторных животных, используемых в научно-исследовательских целях, отсутствует даже упоминание о них в федеральных законах. Нормы, предписывающие гуманное отношение к лабораторным животным, есть уже во всех странах ОЭСР, но не в России, видимо, потому, что вопрос о вступлении нашей страны в эту организацию отложен на неопределенный срок. Специалисты давно предлагают на законодательном уровне закрепить правила об использовании и охране лабораторных животных, опираясь на нормы Европейской конвенции о защите позвоночных животных, используемых для экспериментов или в других научных це-

лях, 1986 г. К сожалению, этого до сих пор не произошло.

В направлении гуманизации использования лабораторных животных биологами предпринимаются самостоятельные усилия. В 2011 г. создано некоммерческое партнерство «Объединение специалистов по работе с лабораторными животными», целью которого является инициативное внедрение в практику российских исследовательских учреждений современных стандартов работы с лабораторными животными, основанных на нормах названной Конвенции и других международных документов. Партнерством разработаны пять ГОСТов по работе с различными видами животных, используемыми для экспериментов, проводятся конференции и обучающие семинары¹⁶. Усилия энтузиастов заслуживают признания и уважения, но не отменяют необходимости работы законодателя, который устранился от определения понятия и установления правового режима лабораторных животных.

Терминологически и содержательно Закон о животных вызывает много вопросов, особенно в части его согласованности с другими законами. Проанализируем понятийный аппарат Закона, приведенный в его ст. 3.

Представляется необоснованным введение нового для российского законодательства понятия: «животное без владельца — животное, которое не имеет владельца или владелец которого неизвестен». В Гражданском кодексе РФ используется другой термин — «бездзорные животные» (ст. 230) с идентичным правовым содержанием, но при этом не

¹⁴ См.: Попова О. В. Проблемы правового регулирования защиты сельскохозяйственных животных // Аграрное и земельное право. 2016. № 3 (135). С. 60—67.

¹⁵ Там же. С. 65—67.

¹⁶ См.: Мурашев А. Н., Попов В. С., Красильщикова М. С., Журмухамедова Т. Ю. и др. Национальные особенности доклинических исследований и использования лабораторных животных в России: проблемы и перспективы // Вестник НЦЭСМП. 2015. № 2. С. 35—39.

имеющий определения. Зачем законодатель вводит иной термин для определения явления, уже зафиксированного в ГК РФ, вместо того, чтобы, основываясь на его нормах, сформулировать наконец-то определение «бездзорные животные», а затем транслировать его в гражданское законодательство?

Разработка и принятие Закона о животных, как и другие законодательные инициативы, направленные на устранение правового пробела в регулировании отношений по поводу животных, проходили под девизом гуманизации. При этом главным раздражителем для гуманистов являлся цивилистический подход, согласно которому животные рассматриваются как особая разновидность вещей. Действительно, ст. 137 ГК РФ относит животных к имуществу, распространяя на них право собственности, однако она запрещает жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности¹⁷. Между нормами ГК РФ и Закона о животных нет «идеологического» противоречия: Закон о животных развивает закрепленный в ст. 137 ГК РФ принцип гуманности, наполняя его конкретно-юридическим содержанием. Поэтому ничем не оправдан отрыв нового правового регулирования от цивилистической основы, что, на наш взгляд, может повлечь неблагоприятные последствия. Использование терминологии, иной, чем уже имеющаяся в законодательстве (в случае, если речь не идет о коррекции этой терминологии с внесением соответствующих изменений в те законодательные акты, где она используется),

не отвечает критерию соответствия нормативного правового акта действующему законодательству.

Остается надеяться, что на практике правоприменители будут воспринимать «бездзорных животных» и «животных без владельца» синонимически, как это делают практически все авторы публикаций, посвященных Закону о животных. В субъектах РФ действует значительное количество региональных нормативных правовых актов по вопросам обращения (прежде всего отлова) именно с бездзорными животными, а не с «животными без владельцев». Все же остается загадкой, почему уважаемые законодатели не приняли это во внимание.

Нельзя обойти стороной вопрос о «потенциально опасных собаках». Первоначальный вариант законопроекта оперировал другим термином: «собаки потенциально опасных пород» и предписывал их обязательную регистрацию и обязательное обучение владельца и дрессировку его собаки на кинологических курсах. Автор данной статьи, будучи сам владельцем собаки охранной породы «итальянский кане корсо», принципиально не может согласиться с формулировкой «потенциально опасные собаки», равно как «собаки потенциально опасных пород», что аргументировано ниже, однако поддерживает внесение в Закон требования по обучению людей надлежащему содержанию и использованию животных и обязательной дрессировке собак.

Любая собака, появляющаяся в общественных местах, должна быть социализирована, а ее хозяин обязан обеспечить безопасность окружающих людей и животных, поэтому для собак средних и крупных пород необходим общий курс дрессировки (на послушание собаки), прохождение которого подтверждено соответствующим документом (сертификатом, дипломом). К сожалению, в принятом Законе о животных эти правила исключены: вла-

¹⁷ Подробнее о гражданско-правовом режиме животных см.: Гражданское право: учебник. Т. I / под ред. О. Н. Садикова. М., 2006. С. 160; Васильковский Е. В. Учебник гражданского права. М., 2003. С. 116; Гасников К. Д. Животные как объект гражданских прав // Законодательство и экономика. 2002. № 12. С. 41; Горохов Д. Б., Горохова Ю. В. Указ. соч. С. 7—17.

дельцы лишь обязаны выгуливать «потенциально опасных собак» на поводке и в наморднике (ч. 6 ст. 13). Но если собака не слушается хозяина, он не сможет удержать ее на поводке, поскольку собака крупной и даже средней породы физически сильнее среднего человека. И, будучи в наморднике, такая собака способна причинить вред даже физически сильному мужчине, например, если свалит его с ног — ушибы, а то и переломы гарантированы. Любый кинолог подтвердит: от нападения собак человека защищает не намордник с поводком, а дрессировка, направленная именно на воспитание ее управляемости и снижение агрессивности. Прохождение курса дрессировки собаки дисциплинирует и хозяина, а главное — учит его лучше понимать своего питомца, что позволяет предотвращать или гасить вспышки агрессии, которые могут быть у любого животного. Суть в том, что потенциально опасна любая собака. Собаки нередко проявляют агрессию как защитную реакцию на угрозу — реальную или воображаемую. Вполне типична ситуация, когда маленький ребенок с визгом восторга бросается, скажем, к безобидной болонке, чем пугает ее. Закономерный итог — укусы и возможный страх перед собаками на всю жизнь.

Определение термина «потенциально опасные собаки» по сравнению с определением «потенциально опасные породы собак» выглядит и вовсе нелепым. К таковым Закон о животных причисляет собак определенных пород и гибридов этих пород, но определение таких пород и гибридов осуществляется не в самом Законе, а в Перечне потенциально опасных собак, утверждаемом Правительством РФ (п. 10 ст. 3). Здесь отсутствует логика: если законодатель убежден, что потенциальная опасность собаки зависит от породы, то зачем он отказался от первоначального термина «потенциально опасные породы»? Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2019 г. № 974

утвержден Перечень потенциально опасных собак. В нем фигурируют 12 пород собак, а п. 13 Перечня говорит о метисах указанных в предыдущих 12 пунктах пород. Включенные в Перечень породы столь редки и экзотичны, что большинство из них известны даже не всем профессиональным кинологам¹⁸.

Трудно представить себе реального субъекта правоприменения, например участкового полицейского, который безошибочно определит, относится конкретная собака к потенциально опасным согласно Перечню или нет. Очевидно, что ошибки в действиях уполномоченных и должностных лиц по идентификации собак, относящихся к потенциально опасным, неизбежны — при юридически установленной избыточной широте их полномочий и при отсутствии специальной профессиональной подготовки.

Отмеченные странности наводят на мысль: вся эта правовая конструкция, включая Перечень, специально и создана, чтобы отложить решение вопроса об обращении с «потенциально опасными собаками» (породами собак) в долгий ящик. Тогда возникает критически важный вопрос: как можно было отказаться от предусмотренных первоначальным вариантом законопроекта обязательных регистрации и дрессировки, если даже ограничительный Перечень (напомним, обязывающий только к поводку и наморднику) по сути является юридической фикцией?

Представляется необходимой корректировка норм Закона о животных в этой части. Вместо ссылки на неприменимый в реальных условиях Перечень потенциально опас-

¹⁸ В Перечень потенциально опасных собак включены: «акбаш; американский бандог; амбульдог; бразильский бульдог; булли Кутта; бульдог алапахский чистокровный (отто); бэндог; волко-собачьи гибриды; волкособ, гибрид волка; гуль дог; питбульмастиф; северокавказская собака».

ных собак в Законе следует установить физические параметры собаки (высота в холке и (или) вес)¹⁹, которые делают ее потенциально опасной для жизни и здоровья при нападении на человека, а также обязательность для собственников (владельцев) всех собак с такими физическими параметрами независимо от породы обеспечить их дрессировку на послушание (общий курс дрессировки) с получением соответствующего документа (сертификата, диплома).

Порочность понятия «потенциально опасные собаки» подчеркивается и тем, что оно привязано только к собакам, имеющим хозяев. Бездзорных собак некому водить на поводке и в наморднике, а это — единственное требование Закона в отношении «потенциально опасных» собак. Упомянув о бездзорных собаках, мы обнаруживаем очередной пробел Закона. После вступления в силу с 1 января 2020 г. ст. 18 Закона предполагается массовое возвращение отловленных собак на места их обитания, если они не проявляют немотивированной агрессивности (п. 4 ч. 1). А если проявляют? Закон не дает ответа на вопрос, что с такими собаками делать дальше. А если отловленная собака не агрессивна, но при этом подпадает под Перечень потенциально опасных? Видимо, поставленные вопросы вынуждены будут решать региональные власти в соответствующих нормативных правовых актах, и нет гарантий, что во всех субъектах РФ они будут решены единообразно. Возможно, в одних регионах решат просто уничтожать бездзорных агрессивных собак еще при отлове (потому что делать это в приютах За-

кон прямо запрещает, а процедура отлова, как она представлена в Законе, такого запрета не содержит), а в других будут гуманно передерживать их какое-то время в приютах. В любом случае такое положение будет дискредитировать и обесценивать Закон, поскольку он должен предусмотреть единый правовой режим для животных по всей стране, в том числе решить и такой сложный в моральном отношении вопрос, как установление исчерпывающего перечня случаев, когда умерщвление животных допускается.

По нашему мнению, регистрация животных должна вводиться не только для собак, а для всех животных-компаньонов независимо от вида и породы (исключая грызунов, аквариумных рыбок, насекомых, т. е. животных, не требующих выгула), поскольку без такой регистрации многие положения Закона о животных остаются благими пожеланиями. В юридической литературе давно выделена такая группа домашних животных, как животные-компаньоны, но в Законе нет ни дефиниции, ни упоминаний о животных-компаньонах, что представляется досадным упущением, поскольку они отличаются от всех прочих животных тем, что непосредственно сосуществуют с человеком, а это диктует необходимость специальных норм. Например, введение предложенной нами обязательной регистрации животных-компаньонов потребует устранения отмеченного пробела.

Следует приветствовать то, что законодатель уделит значительное внимание такому важному вопросу охраны животных, как их защита от жестокого обращения. В Законе максимально широко сформулировано понятие жестокого обращения с животными, которое дополняется ст. 11 «Защита животных от жестокого обращения» и ст. 12 «Запрещение пропаганды жестокого обращения с животными». В пункте 5 ст. 3 жестокое обращение с животным определено

¹⁹ Здесь есть нюансы: например, низкорослый, но массивный и быстрый бультерьер по силе рывка и удара вполне может соперничать с элегантным гигантом — догом. В решении этих вопросов могут оказать помощь общественные и профессиональные организации собаководов и кинологов.

как «обращение с животным, которое привело или может привести к гибели, увечью или иному повреждению здоровья животного (включая истязание животного, в том числе голодом, жаждой, побоями, иными действиями), нарушение требований к содержанию животных, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в том числе отказ владельца от содержания животного), причинившее вред здоровью животного, либо неоказание при наличии возможности владельцем помощи животному, находящемуся в опасном для жизни или здоровья состоянии». В статье 11 содержится перечень из семи пунктов, запрещающий широкий спектр действий, признающихся жестоким обращением, но в этом перечне нет общего запрета произвольного умерщвления животного.

На наш взгляд, запрет на «обращение с животным, которое привело или может привести к гибели», содержащийся в формулировке понятия жестокого обращения, не является общим запретом произвольного умерщвления животных, поскольку «умерщвление» представляет собой целенаправленное действие, которое не всегда совершается из побуждений жестокости (например, при забое сельскохозяйственных животных умерщвление происходит, но мотива жестокости в этом нет). В статье 11 запрещено только умерщвление животных при проведении культурно-зрелищных мероприятий, а как таковой запрет произвольного умерщвления установлен лишь в отношении животных, содержащихся в приютах. Пункт 11 ч. 7 ст. 16 Закона гласит: «Животных, содержащихся в приютах для животных, умерщвлять запрещено, за исключением случаев необходимости прекращения непереносимых физических страданий нежизнеспособных животных при наличии достоверно

установленных специалистом в области ветеринарии тяжелого неизлечимого заболевания животного или неизлечимых последствий острой травмы, несовместимых с жизнью животного, и соответствующая процедура должна производиться специалистом в области ветеринарии гуманными методами, гарантирующими быструю и безболезненную смерть».

Приведенный запрет Закон не распространяет больше ни на какие виды животных, а также случаи с их содержанием и использованием, что представляет собой явный пробел: запрет произвольного умерщвления должен быть предусмотрен в отношении всех животных, кроме сельскохозяйственных. При этом, как говорилось выше, необходимо установить в Законе исчерпывающий перечень случаев, когда умерщвление животных допускается. Возможно, потребуются корректировка также и ст. 245 УК РФ.

Нелишне вспомнить, что первоначальный законопроект 2010 г. запрещал использовать животных-компаньонов «для получения продукции животного происхождения», т. е. проектировался запрет на их забой для получения мяса и шкур. Эксперты и зоозащитники уже выразили озабоченность тем, что принятый Закон о животных не содержит такого ограничения, в результате чего возникает правовая неопределенность. Например, что мешает включать в меню ресторана национальной кухни традиционные блюда из собачьего мяса?²⁰ Закон о животных точно не мешает, поскольку не предусматривает такого случая жестокого обращения и не содержит общего запрета произвольного умерщвления животных.

²⁰ См., например: *Шамардин А.* Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными»: оправдались ли надежды? Часть 2. URL: <https://echo.msk.ru/blog/artshamardin/2395739-echo/> (дата обращения: 12.11.2019).

Механизм реализации Закона о животных. В данном Законе по многим важным вопросам его реализации имеются отсылки к подзаконным актам, которые должно издать Правительство РФ. К полномочиям Правительства РФ отнесено утверждение 10 таких документов²¹, причем их перечень является открытым благодаря оговорке об иных полномочиях (ч. 1 ст. 5).

Федеральные органы исполнительной власти уполномочены издавать акты по вопросам порядка обращения со служебными животными и порядка организации деятельности общественных инспекторов в области обращения с животными, а также осуществлять лицензирование деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океана-

риях, перечень полномочий также открытый (ч. 2 ст. 5).

Органы государственной власти субъектов РФ в области обращения с животными для обеспечения реализации Закона должны установить порядок организации приютов для животных и нормы их содержания и порядок осуществления деятельности с безнадзорными животными — оба вида документов должны разрабатываться на основе соответствующих методических указаний, утвержденных Правительством РФ. Кроме того, региональные органы государственной власти должны определить порядок осуществления ими государственного надзора в области обращения с животными (ст. 7).

В отношении полномочий органов местного самоуправления Закон о животных содержит лишь общую отсылку к законодательству о местном самоуправлении (ст. 8).

Очевидно, что Закон избыточно декларативен, не может работать без многочисленных обеспечивающих его действие подзаконных федеральных и региональных актов. Не усматривается и законодательное установление четкой координации между имеющимися органами государственной власти по обозначенным вопросам организационного обеспечения реализации Закона. Получается, что Федеральным законом провозглашается благородная идея, а осуществить ее в реальности при полной организационной непроработанности механизма реализации надлежит Правительству РФ, органам исполнительной власти федерального и регионального уровня.

Важнейшая составляющая реализации любого закона — ответственность за его неисполнение. Одним из пробелов, существовавших еще до принятия Закона о животных, являлось отсутствие в действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях ряда составов правонарушений. В частности, нарушения правил содержания собак и кошек, вследствие чего субъ-

²¹ Правительство РФ утверждает: Перечень потенциально опасных собак; Перечень животных, запрещенных к содержанию; Перечень случаев, при которых допускаются содержание и использование животных, включенных в перечень животных, запрещенных к содержанию; Перечень случаев, при которых допускается использование домашних животных в предпринимательской деятельности; Требования к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию; Перечень случаев, при которых допускается использование животных в культурно-зрелищных целях вне мест их содержания или за пределами специально предназначенных для этого зданий, сооружений, а также на необособленных территориях; Методические указания по организации деятельности приютов для животных и установлению норм содержания животных в них; Методические указания по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев; Порядок организации и осуществления федеральными органами исполнительной власти государственного надзора в области обращения с животными; Порядок обращения с конфискованными дикими животными в неволе, возврат которых в среду их обитания невозможен.

екты РФ включали такие нормы в свои законы и кодексы об административной ответственности. Правоведы справедливо указывали на необходимость выведения административной ответственности в сфере содержания, использования и охраны животных на федеральный уровень, чтобы обеспечить законодательное единство составов административных правонарушений и административных наказаний, а также правоприменительной практики по этим вопросам²². Очевидно, что с появлением правил содержания домашних животных в законодательном акте федерального уровня ответственность за их несоблюдение также должна предусматриваться в КоАП РФ, а не в региональных законах. Список нововведений Закона, пока не обеспеченных мерами ответственности, можно продолжать: обязанность владельца животного, от которого он хочет отказать, передать питомца новому владельцу или в приют; запрет на травливания животных на людей или других животных; запрет произвольного умерщвления животных в приютах и т. д.

В связи с принятием Закона вновь приобрела остроту проблема ответственности за жестокое обращение с животными. Как было показано выше, в Законе закреплена очень емкая дефиниция жестокого обращения, введены запреты конкретных действий, признаваемых жестоким обращением, включая запрет пропаганды такого обращения. Все это требует оперативного введения в КоАП РФ новых составов административных правонарушений с одновременной отменой дублирующих их норм в региональных законах, а возможно — и коррекции

ст. 245 УК РФ о жестоком обращении с животными.

Еще одна проблема, связанная с предыдущей, состоит в том, что Закон не предусматривает обязательной регистрации животных-компаньонов. Такая регистрация нужна, поскольку она обеспечивает поиск пропавших животных и возможность привлечения их собственника (владельца) к ответственности за нарушения правил и запретов, установленных Законом, и является важным организационно-правовым средством его реализации.

В финансово-экономическом обосновании будущего Закона о животных (законопроект № 458458-5) утверждалось, что его принятие «не приведет к уменьшению доходов федерального бюджета, не потребует передачи финансовых ресурсов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты»²³.

Тем самым на этапе проектирования Закона все затраты, связанные с обустройством приютов для животных по новым и весьма жестким правилам, отловом, вакцинацией, стерилизацией, лечением животных в приютах, а также организацией площадок для выгула собак, и иные организационные расходы по реализации Закона предполагалось возложить на бюджеты регионов и муниципальных образований. Со вступлением в силу Закона так и получилось. Возникают большие сомнения в том, что региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления справятся с такой финансовой нагрузкой. Представляется необходимым введение целевого финансирования региональных бюджетов в виде субвенций из федерального бюджета.

В мае 2019 г. Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ

²² См., например: Хорьков В. Н., Рубашкин В. В. Спорные вопросы установления административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных // Современное право. 2017. № 10. С. 72—78.

²³ См. паспорт проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными». URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru>.

по аграрно-продовольственной политике и природопользованию проводил совещание, посвященное вопросу о мерах, предпринятых для создания условий по реализации норм Закона о животных, где автору довелось принять участие и выступить. В материалах к совещанию, в частности, была представлена информация о количестве действующих и планируемых приютов для животных и площадок для выгула собак по всем субъектам РФ. При подготовке материалов использовались сведения, представленные из регионов по запросу Совета Федерации.

Совсем нет площадок для выгула собак в 20 регионах²⁴, при этом четыре субъекта РФ не представили никаких сведений, а информация о городах федерального значения Санкт-Петербурге и Севастополе отсутствует. По численности площадок с большим отрывом ожидается лидирует Москва (369 площадок и больше не планируется), второе место у Брянской области (118 площадок и больше не планируется), третье место у Алтайского края (109 площадок и 14 планируется), Костромская область (93 площадки и 4 планируются) опережает Московскую область (90 площадок и 26 планируются). Однако в большинстве регионов количество действующих площадок исчисляется единицами и редко превышает два десятка, например, в Республике Адыгея всего одна площадка и больше не планируется. Во всей нашей огромной стране насчитывается 1626 площадок для выгула собак и планируется обустроить еще 492. При этом,

как сообщало в 2018 г. агентство Интерфакс со ссылкой на результаты исследования американской компании Mars Petcare (крупнейший производитель кормов для животных), численность собак в России составляет 18,9 млн. Наша страна занимает третье место в мире по количеству кошек и пятое место — по числу собак²⁵. Нетрудно подсчитать, что в среднем на одну площадку для выгула приходится 11 623 собаки, а если построят еще 492 запланированные площадки, концентрация собак на одной площадке составит 8923.

Цифры по приютам для животных еще скромнее: в стране существует 412 приютов и 219 пунктов передержки, планируется создать еще 67 приютов. Особенно красноречивы сведения о том, планируют ли регионы выделять дополнительные бюджетные средства на нужды приютов для животных и площадок для выгула собак. Такие расходы не планируются в подавляющем большинстве регионов, в том числе в благополучной Москве, а те немногие регионы, которые заявили о намерении изыскать дополнительные средства на эти цели, указывают суммы, редко превышающие 100 тыс. руб., за исключением Республики Дагестан, планирующей построить девять приютов для животных за 16,5 млн руб.

Выводы.

1. В результате проведенного исследования приходится констатировать, что Закон о животных не в полной мере отвечает таким позитивным критериям качества закона и эффективности его применения, как:

точное определение цели нормативного правового акта (поставленная цель правового регулирования

²⁴ В республиках Алтай, Тыва, Хакасия, Республика Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Северная Осетия—Алания, Кабардино-Балкарской и Чеченской республиках, Амурской, Архангельской, Астраханской, Воронежской, Курской, Ленинградской, Новгородской, Пензенской, Тверской областях, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе.

²⁵ См.: Число домашних животных в Российской Федерации выросло на 14% за три года // Интерфакс. 4 октября 2018 г. URL: <http://www.interfax.ru> (дата обращения: 12.11.2019).

не соответствует значительно и необоснованно суженному предмету правового регулирования);

соответствие нормативного правового акта действующему законодательству (отмечены несоответствия в терминологии; наименование Закона не соответствует его содержанию);

исполнимость правовых норм с позиций их обеспеченности механизмом реализации, в том числе мерами принуждения и ответственности (в первую очередь административной ответственности), материально-финансовой обеспеченности.

Одновременно Закону присущи такие негативные показатели (в том числе критерии коррупциогенности), как:

наличие пробелов в правовом регулировании общественных отношений (главным из которых являются нераспространение действия Закона на сельскохозяйственных и лабораторных животных), а также иных пробелов в самом Законе (наиболее существенный из которых — отсутствие обязательной регистрации животных);

избыточность декларативных, бланкетно-отсылочных нормативных положений (нормы, не снабженные механизмом их реализации; нормы, отсылающие к подзаконным правовым актам Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, норма, содержащая общую отсылку к законодательству об органах местного самоуправления вместо определения полномочий этих органов);

отсутствие взаимодействия и координации между правами и обязанностями нескольких взаимосвязанных органов власти при выполнении ими общих функций.

2. Проведенное исследование свидетельствует о необходимости устранения допущенных при проектировании ошибок путем проведения терминологической и содержательной коррекции критикуе-

мых нами положений и норм Закона о животных.

Разработку возможных проектов федеральных законов о внесении изменений в Закон о животных и другие законодательные акты федерального уровня (например, в ГК РФ, КоАП РФ, УК РФ) с целью обеспечения в их нормах терминологического и содержательного единства следует проводить на плановой основе, согласованно, с привлечением всех заинтересованных органов власти, субъектов права законодательной инициативы и представителей гражданского общества. Плановую основу подготовки согласованных таким образом документов можно обеспечить путем включения соответствующих позиций в план законопроектной деятельности Правительства РФ с определением ответственных федеральных органов исполнительной власти и учреждений²⁶.

3. Оптимальным вариантом на этапе подготовки коррекции будет проведение мониторинга правоприменения Закона о животных и связанных с ним законодательных актов. Проведение такого мониторинга необходимо также по следующей причине.

Утвержденная постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации предусматривает два вида мониторинга — текущий (осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и групп нормативных правовых актов) и оперативный (должен проводиться в течение первого года действия нормативного правового акта).

²⁶ См. постановления Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации».

Планы осуществления мониторинга ежегодно утверждает Правительство РФ своими распоряжениями.

Закон о животных вступил в силу (за исключением ряда положений) после его официального опубликования в конце 2018 г. Осуществление мониторинга его правоприменения не включено в утвержденные планы ни на 2018 г.²⁷, ни на 2019 г.²⁸, ни на 2020 г.²⁹ Таким образом, следует ожидать, что в 2020 г. Правительство РФ включит Закон о животных в план осуществления мониторинга правоприменения на 2021 г. в качестве федерального закона, подлежащего оперативному мониторингу.

В одной из работ, посвященной измерению эффективности законов,

²⁷ См. распоряжение Правительства РФ от 16 августа 2017 г. № 1742-р.

²⁸ См. распоряжение Правительства РФ от 29 августа 2018 г. № 1805-р.

²⁹ См. распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2019 г. № 1951-р.

Ю. А. Тихомиров представил универсальное определение: «Эффективность правовой нормы есть соотношение между фактическим результатом ее действия и теми социальными целями, для достижения которых эта норма принята»³⁰. Надеемся, что при проведении мониторинга и необходимой корректировке Закона о животных будут тщательно проанализированы и первая практика его применения, и обоснованная научная критика. Закон о животных нужен российскому обществу, его долго ждали, надеясь, что принятие этого Закона будет началом установления в Российской Федерации цивилизованного правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, основанного на принципах гуманизма.

³⁰ Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: понятие и юридическая диагностика // Действие закона. М., 1992. С. 138—146.

Библиографический список

- Васьковский Е. В. Учебник гражданского права. М., 2003.
- Гасников К. Д. Животные как объект гражданских прав // Законодательство и экономика. 2002. № 12.
- Глазкова М. Е., Нанба С. Б. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. 2011. № 9.
- Горохов Д. Б. Современное законодотворчество в сфере содержания, использования и охраны животных // Журнал российского права. 2017. № 4.
- 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.
- Гражданское право: учебник. Т. I / под ред. О. Н. Садикова. М., 2006.
- Лапаева В. В. Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987.
- Минина Е. Л. Правовой режим охраны животных в городской среде // Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Кичигин. М., 2013.
- Минина Е. Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. 2014. № 12.
- Мурашев А. Н., Попов В. С., Красильщикова М. С., Журмухамедова Т. Ю. и др. Национальные особенности доклинических исследований и использования лабораторных животных в России: проблемы и перспективы // Ведомости НЦЭСМП. 2015. № 2.
- Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3.
- Попова О. В. Проблемы правового регулирования защиты сельскохозяйственных животных // Аграрное и земельное право. 2016. № 3 (135).
- Самощенко И. С., Никитинский В. И. Цели правовых норм — масштаб оценки их эффективности // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 19.

Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1971. Вып. 25.

Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18.

Тихомиров Ю. А. Действие закона. М., 1992. 163 с.

Тихомиров Ю. А. Закон эффективен, если эффективно его применение // Как обеспечить эффективность закона: научное издание / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. Н. Толмачева, С. А. Боголюбов. М., 2019.

Тихомиров Ю. А. Как применять закон. Практическое пособие. М., 1993. 61 с.

Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: понятие и юридическая диагностика // Действие закона. М., 1992.

Тихомиров Ю. А., Павлушкин А. В., Горохов Д. Б., Чеснокова М. Д. и др. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.

Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29—31 мая 2008 г.). М., 2009.

Хорьков В. Н., Рубашкин В. В. Спорные вопросы установления административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных // Современное право. 2017. № 10.

Черногор Н. Н. Методика и критерии оценки эффективности нормативных правовых актов // Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010.

Число домашних животных в Российской Федерации выросло на 14% за три года // Интерфакс. 4 октября 2018 г. URL: <http://www.interfax.ru> (дата обращения: 12.11.2019).

Шамардин А. Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными»: оправдались ли надежды? Часть 2. URL: <https://echo.msk.ru/blog/artshamardin/2395739-echo/> (дата обращения: 12.11.2019).

References

Chernogor N. N. Methodology and criteria for evaluating the effectiveness of regulatory legal acts. *Legal monitoring: actual problems of theory and practice*. Ed. by N. N. Chernogor. Moscow, 2010. (In Russ.)

Chislo domashnykh zhivotnykh v Rossiyskoy Federatsii vyroslo na 14% za tri goda. *Intefaks*, 2018, 4 October. Available at: <http://www.interfax.ru> (accessed 12.11.2019).

Gasnikov K. D. Animals as an object of civil rights. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2002, no. 12. (In Russ.)

Glazkova M. E., Nanba S. B. Assessment of Efficiency of Function of Normative Legal Acts: Contemporary Approaches. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 9, pp. 73—80. (In Russ.)

Gorokhov D. B. Modern Legislation and Lawmaking in the Field of Maintenance, Use and Protection of Animals. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 4, pp. 138—153. (In Russ.). DOI: 10.12737/article_58e39ece96d568.74247445

Gorokhov D. B., Gorokhova Yu. V. Problems of legal regulation of relations on the content, use and protection of animals not related to the objects of the animal world. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2015, no. 3. (In Russ.)

Grazhdanskoe pravo: uchebnik. Vol. I. Ed. by O. N. Sadikov. Moscow, 2006.

Khabrieva T. Y. Modern legal technologies in the theory and practice of lawmaking and law enforcement. *Efficiency of legislation and modern legal technologies (Proceedings of the meeting of the International school of practice of young scientists-lawyers*. Moscow, May 29 — 31, 2008). Moscow, 2009. (In Russ.)

Khor'kov V. N., Rubashkin V. V. Controversial issues of establishing administrative responsibility for violation of the rules of keeping pets. *Sovremennoe pravo*, 2017, no. 10. (In Russ.)

Lapaeva V. V. Concrete sociological research in law. Moscow, 1987. (In Russ.)

Minina E. L. Legal regime of animal protection in the urban environment. *Legal support of favorable environment in cities*. Ed. by N. V. Kichigin. Moscow, 2013. (In Russ.)

Minina E. L. Problems of Legal Regulation of Treatment of Animals. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 12, pp. 80—88. (In Russ.). DOI: 10.12737/6589

Murashev A. N., Popov V. S., Krasil'shchikova M. S., Zhurmukhamedova T. Yu. et al. National features of preclinical research and use of laboratory animals in Russia: problems and prospects. *Vedomosti NTsESMP*, 2015, no. 2. (In Russ.)

Pashkov A. S., Yavich L. S. Effektivnost' deystviya pravovoy normy (K metodologii i metodike sotsiologicheskogo issledovaniya). *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1970, no. 3.

Popova O. V. Problems of legal regulation of protection of agricultural animals. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2016, no. 3 (135). (In Russ.)

Samoshchenko I. S., Nikitinskiy V. I. Tseli pravovykh norm — masshtab otsenki ikh effektivnosti. *Uchenye zapiski VNIISZ*. 1969. Iss. 19.

Samoshchenko I. S., Nikitinskiy V. I., Vengerov A. B. On the basics of the methodology for studying the effectiveness of legal norms. *Uchenye zapiski VNIISZ*. Moscow, 1971. Iss. 25. (In Russ.)

Samoshchenko I. S., Nikitinskiy V. I. O ponyatii effektivnosti pravovykh norm. *Uchenye zapiski VNIISZ*. 1969. Iss. 18.

Shamardin A. Federal'nyy zakon “Ob otvetstvennom obrashchenii s zhivotnymi”: opravdalis' li nadezhdy? Chast' 2. Available at: <https://echo.msk.ru/blog/artshamardin/2395739-echo/> (accessed 12.11.2019).

Tikhomirov Yu. A. Action of the Law. Moscow, 1992. 163 p. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Effektivnost' zakona: ponyatie i yuridicheskaya diagnostika. *Deystvie zakona*. Moscow, 1992.

Tikhomirov Yu. A. How to apply the Law. Moscow, 1993. 61 p. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. The Law is effective if its application is effective. *How to ensure the effectiveness of the law: scientific publication*. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, N. N. Tolmacheva, S. A. Bogolyubov. Moscow, 2019. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A., Pavlushkin A. V., Gorokhov D. B., Chesnokova M. D. et al. On Organization and Implementation of Legal Monitoring. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2010, no. 6, pp. 125—136. (In Russ.)

Vas'kovskiy E. V. Uchebnik grazhdanskogo prava. Moscow, 2003.