



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 4 статьи 7, абзаца первого части 1 и части 7 статьи 18 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Республики Бурятия

город Санкт-Петербург

18 июля 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

с участием представителя Верховного Суда Республики Бурятия – судьи Верховного Суда Республики Бурятия Т.Н.Раднаевой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации И.В.Рукавишниковой и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.В.Коновалова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «б» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3¹ части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 4 статьи 7, абзаца первого части 1 и части 7 статьи 18 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Верховного Суда Республики Бурятия. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон и выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – В.В.Росинского, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.В.Таманцевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В запросе Верховного Суда Республики Бурятия оспаривается конституционность положений Федерального закона от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Закон об обращении с животными):

части 4 статьи 7, согласно которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе законодательным актом устанавливать порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев и определять перечень мероприятий при осуществлении такой деятельности;

абзаца первого части 1 статьи 18, в силу которого мероприятиями при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев являются мероприятия, указанные в данной части, если иное не установлено законодательными актами субъектов Российской Федерации;

части 7 статьи 18 о том, что порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев устанавливается уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными Правительством Российской Федерации, если иное не установлено законодательными актами субъектов Российской Федерации.

1.1. Народным Хуралом Республики Бурятия принят Закон Республики Бурятия от 22 ноября 2023 года № 185-VII «Об установлении порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев и определении перечня мероприятий при осуществлении такой деятельности на территории Республики Бурятия», закрепивший в части 2 статьи 5, что отловленные на территории Республики Бурятия животные без владельцев помещаются для осуществления мероприятий, предусмотренных данным Законом, в пункты временного содержания, где они могут быть умерщвлены в определенных частью 2 его статьи 8 случаях, к которым относятся:

необходимость прекращения непереносимых физических страданий нежизнеспособного животного;

наличие неизлечимых последствий острой травмы, несовместимых с жизнью животного;

обнаружение у животного признаков болезней, опасных для человека и (или) других животных, либо если животное является переносчиком этих болезней;

установление животных, представляющих опасность для человека, в том числе установление наличия у них признаков немотивированной агрессивности;

фиксирование факта нападения конкретного животного, причинившего вред жизни или здоровью пострадавшего лица, подтвержденного заявлением (сообщением) пострадавшего лица или его законного представителя, очевидцев, организаций и индивидуальных предпринимателей, принявших подобные сообщения о нападении животного;

признание животного невостребованным (если в течение 30 календарных дней пребывания в пунктах временного содержания животное без владельца осталось невостребованным физическими или юридическими лицами, умерщвление производится на 31-й день с момента отлова).

Данный Закон был оспорен в Верховный Суд Республики Бурятия рядом граждан и общественной организацией. Административные истцы ссылались на то, что этот Закон, в частности, позволяет умерщвлять животных без владельцев в случаях, не установленных Законом об обращении с животными, допускает жестокое обращение с животными без владельцев и ухудшает их положение, вступая тем самым в противоречие с нормативными актами большей юридической силы. В ходе рассмотрения дела истцами заявлено ходатайство о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации. Придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации части 4 статьи 7, абзаца первого части 1 и части 7 статьи 18 Закона об обращении с животными, подлежащих применению в рассматриваемом деле, Верховный Суд Республики Бурятия направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке их конституционности.

Верховный Суд Республики Бурятия полагает, что данные нормы не соответствуют статьям 19 (часть 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку являются неопределенными и не согласуются с иными положениями Закона об обращении с животными (в частности, с пунктами 2 и 3¹ части 1 его статьи 7) и с пунктом 143 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также позволяют органам государственной власти субъектов Российской Федерации отступать от установленных федеральными нормативными актами правил обращения с животными и наделяют эти органы ничем не ограниченным полномочием вводить возможность умерщвления здоровых животных без владельцев, что не предусмотрено на федеральном уровне и противоречит принципам обращения с животными, включая запрет жестокого обращения с ними.

1.2. Из запроса следует, что конституционность оспариваемых норм подвергается сомнению в той мере, в какой они допускают установление законодательным актом субъекта Российской Федерации не любых мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, а лишь оснований для умерщвления животных, помещенных в пункты временного содержания, что, по мнению заявителя, не может быть отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» часть 4 статьи 7, абзац первый части 1 и часть 7 статьи 18 Закона об обращении с животными выступают предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о возможности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, устанавливая законодательным актом не предусмотренные нормативными актами Российской Федерации мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, относить к таким мероприятиям умерщвление животных без владельцев в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает одной из основ федеративного устройства Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти составляющих ее субъектов (статья 5, часть 3). Определяя сферы ведения Российской Федерации и ее субъектов, Конституция Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам

совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71–73; статья 76, части 1, 2 и 5).

Из этих предписаний в их взаимосвязи со статьями 11 (часть 3) и 94 Конституции Российской Федерации вытекает, что законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, осуществляет Федеральное Собрание, которое вправе устанавливать конкретные полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов в той или иной сфере совместного ведения. Федеральный закон, регулирующий вопросы совместного ведения, будучи нормативным правовым актом общего действия, призван определять права и обязанности участников правоотношений, устанавливать компетенцию органов государственной власти, разграничивая их на основе принципа разделения властей, который применим как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Принимая решения по вопросам совместного ведения, федеральный законодатель вправе, соблюдая конституционные принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание интересов Российской Федерации и ее субъектов, избирать предпочтительные с его точки зрения способы осуществления полномочий органами государственной власти и должностными лицами, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен Конституцией Российской Федерации. В свою очередь, законодатель субъекта Российской Федерации, осуществляя в рамках, закрепленных на уровне федерального закона, конкретизирующее регулирование, должен избегать вторжения в сферу федерального ведения и вместе с тем вправе самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, но не отступая от конституционных требований о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января

1998 года № 1-П, от 28 марта 2017 года № 10-П, от 2 июля 2018 года № 27-П и др.).

Определяя предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, статья 72 Конституции Российской Федерации не называет среди них вопросы установления порядка обращения с животными, в том числе с животными без владельцев, но относит к совместному ведению защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности, административное законодательство (пункты «б», «к» части 1). Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, деятельность по обращению с животными без владельцев направлена в первую очередь на поддержание общественной безопасности как в смысле устранения физической угрозы гражданам от таких животных, так и в смысле обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, что соотносимо с данной статьей (Постановление от 4 декабря 2023 года № 55-П).

Следовательно, регламентация порядка обращения с животными без владельцев относится, по смыслу положений Конституции Российской Федерации, к сфере совместного ведения, что предполагает возможность принятия регулирующих соответствующие отношения правовых актов органами государственной власти как Российской Федерации, так и ее субъектов. Содержащиеся в этих актах предписания – не являясь по своей сути регулированием или ограничением прав и свобод человека и гражданина, что Конституцией Российской Федерации отнесено к исключительному ведению Российской Федерации (статья 55, часть 3; статья 71, пункт «в»)), – направлены на реализацию ее статей 1, 2, 7 (часть 1), 17 (часть 1), 18, 20 (часть 1), 21 (часть 1), 41 (часть 1), 42 и 45 (часть 1). Признавая Российскую Федерацию правовым и социальным государством, а человека, его права и свободы – высшей ценностью, Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод (в частности, прав на жизнь, на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, выступающих условием самого человеческого существования), по созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека, что требует

принятия комплексных мер, направленных на предотвращение угроз жизни, здоровью и благополучию человека, на предупреждение и устранение ситуаций, создающих подобные угрозы.

При этом, по смыслу Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 9 января 1998 года № 1-П; Определение от 2 июля 2013 года № 1054-О и др.), выбор правовых средств для исполнения указанных обязанностей относится к дискреции законодателя, который, регулируя вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, обладает достаточно широкими пределами усмотрения, в том числе в части распределения полномочий в области обращения с животными без владельцев между органами публичной власти. В то же время в свете конституционного положения о вере в добро и справедливость, а также имея в виду принцип поддержания доверия к закону и действиям государства, законодатель должен учитывать, что животные могут нуждаться в защите как существа, которые способны испытывать эмоции, страдать и за судьбу которых человек несет ответственность. Этим, в частности, предопределяется необходимость осуществления мер, направленных на формирование в обществе ответственного отношения к животным, что, хотя и отнесено Конституцией Российской Федерации к полномочиям Правительства Российской Федерации (статья 114, пункт «е⁵» части 1), составляет по своей сути исходную установку применительно к обращению с животными в целом. О справедливости такого подхода свидетельствует и включение данного положения в конституционный текст Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Руководствуясь среди прочего нравственными принципами и началами гуманности, которые получили отражение в Конституции Российской Федерации и на которых должно быть построено законодательство в области обращения с животными, включая животных без владельцев, законодатель вправе выбирать в рамках предметов совместного ведения Российской

Федерации и ее субъектов наиболее эффективные средства, гарантирующие государственную защиту человека, его прав и свобод как высшей ценности и общественную безопасность.

3. Закон об обращении с животными регулирует отношения в области обращения с животными в целях их защиты, укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными (часть 1 статьи 1). Он предусматривает, что отношения в этой области регулируются им и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 2), и определяет обращение с животными как содержание, использование (применение) животных, осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев и иной предусмотренной им деятельности, совершение других действий в отношении животных, которые оказывают влияние на их жизнь и здоровье (пункт 9 статьи 3).

При этом Закон об обращении с животными выделяет в особую категорию животных без владельца – тех, которые не имеют владельца (физическое или юридическое лицо, которым животное принадлежит на праве собственности или ином законном основании) или владелец которых неизвестен (пункты 1 и 6 статьи 3). Целями деятельности по обращению с такими животными являются: предупреждение эпидемий, эпизоотий, иных чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением заразных болезней, общих для человека и животных, носителями возбудителей которых могут быть животные без владельцев; предотвращение вреда здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц; гуманное отношение к животным без владельцев; предотвращение ущерба объектам животного мира и среде их обитания; оказание помощи животным, находящимся в опасном для их жизни состоянии; возврат потерявшихся животных их владельцам (часть 1 статьи 17 Закона об обращении с животными).

Перечисленные цели свидетельствуют о том, что животные без владельца – с учетом отсутствия постоянного надзора со стороны человека и нередко массового их скопления в местах его жизнедеятельности – объективно представляют более серьезную угрозу для охраняемых ценностей по сравнению с животными, которые имеют владельца или владелец которых известен. Этим предопределяется введение специальных правил осуществления деятельности по обращению с животными без владельца, и федеральный законодатель обязан создавать в рамках своих полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов такую систему правил, которая бы в должной мере обеспечивала защиту личности и общества от указанной угрозы.

3.1. До 24 июля 2023 года Закон об обращении с животными определял в пункте 2 статьи 3 деятельность по обращению с животными без владельцев как деятельность, включающую в себя отлов таких животных, их содержание (в том числе лечение, вакцинацию, стерилизацию), возврат на прежние места их обитания и иные мероприятия, им предусмотренные. Он устанавливал в части 3 статьи 17, что такая деятельность должна отвечать его требованиям, и закреплял в части 1 статьи 18 перечень мероприятий при ее осуществлении: отлов животных без владельцев (требования, которые должны соблюдаться при отлове, нашли отражение в части 2 статьи 18), в том числе их транспортировка и немедленная передача в приюты для животных; содержание животных без владельцев в приютах для животных; возврат потерявшихся животных их владельцам и поиск новых владельцев поступившим в приюты для животных животным без владельцев; возврат животных без владельца, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места их обитания; размещение в приютах для животных и содержание в них животных без владельца, которые не могут быть возвращены на прежние места их обитания, до момента передачи таких животных новым владельцам или наступления естественной смерти таких животных; иные необходимые мероприятия.

Тем самым в силу ранее действовавших положений федерального законодательства предполагалось, что после отлова и необходимых медицинских процедур животные без владельцев, не проявляющие

немотивированной агрессивности, подлежали возврату в места, где они были отловлены, а при отсутствии такой возможности или возможности их передачи новым владельцам – содержанию в приютах для животных. При этом Закон об обращении с животными не предусматривал содержание отловленных животных без владельцев в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных, и закреплял требование о том, что порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев устанавливается уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными Правительством Российской Федерации.

3.2. Данная модель регулирования существенно скорректирована после вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2023 года № 377-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Как следует из пояснительной записки к его проекту, его принятие мотивировалось необходимостью наделения субъектов Российской Федерации правом – для обеспечения безопасности и законных интересов граждан, защиты животных от незаконных действий и жестокого обращения – определять в своих законах с учетом географической, климатической, социально-экономической и иной специфики региона порядок обращения с животными без владельцев. Данный Федеральный закон путем внесения изменений в ряд положений Закона об обращении с животными и в пункт 143 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» наделил субъекты Российской Федерации новыми полномочиями в этой сфере, в том числе в части вопросов, которые были урегулированы в федеральных нормативных актах.

Согласно пункту 2 статьи 3 Закона об обращении с животными в актуальной редакции под деятельностью по обращению с животными без владельцев понимается деятельность, включающая в себя осуществление

мероприятий по отлову таких животных, в том числе их транспортировку, и (или) иных мероприятий, предусмотренных законодательством в области обращения с животными, а не только Законом об обращении с животными, как в прежней редакции. Организация мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые в настоящее время вправе законодательным актом устанавливать порядок осуществления такой деятельности и определять перечень мероприятий при ее осуществлении (пункт 3¹ части 1 и часть 4 статьи 7 Закона об обращении с животными).

Кроме того, в силу статьи 18 Закона об обращении с животными в законодательных актах субъектов Российской Федерации могут быть установлены отличающиеся от предусмотренных им мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев (часть 1) и требования, подлежащие соблюдению при отлове таких животных (часть 2), а также случаи, когда допускается содержание отловленных животных без владельцев в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных (часть 5). При этом порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев устанавливается уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными Правительством Российской Федерации, но если иное не установлено законодательными актами субъектов Российской Федерации (часть 7 той же статьи).

Приведенные нормы корреспондируют Федеральному закону «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», согласно которому к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение

вопросов установления порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них, порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев, а также организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев (пункт 143 части 1 статьи 44).

4. Из состава перечисленных в Законе об обращении с животными мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев следует, что федеральный законодатель в качестве универсального содержания такой деятельности предусматривает отлов животных без владельцев и, после проведения необходимых мероприятий (карантинирование, вакцинация, учет, маркирование метками и др.), возврат не проявляющих немотивированной агрессивности животных без владельцев в места, где они были отловлены, передачу их новым владельцам или содержание в приютах для животных согласно требованиям Закона об обращении с животными. При этом в силу Методических указаний по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2019 года № 1180), которые, если иное не установлено законодательными актами субъекта Российской Федерации, применяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации при установлении порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев, в такой порядок включаются положения, регулирующие: отлов животных без владельцев, в том числе их транспортировку и передачу в приюты для животных; возврат потерявшихся животных их владельцам; возврат содержавшихся в приютах животных без владельцев на прежние места обитания.

Данный механизм обращения с животными без владельцев выступает приоритетным и, по общему правилу, эффективным и достаточным способом решения задач законодательства об ответственном обращении с животными. Это, однако, по смыслу статей 71 (пункт «а») и 76 (часть вторая) Конституции Российской Федерации, не лишает федерального законодателя возможности в ходе совершенствования правового регулирования – принимая во внимание

универсальность и безальтернативность перечня мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, препятствующие учету особенностей ситуации с такими животными в отдельных субъектах Российской Федерации, – предусмотреть дополнительные полномочия субъектов Российской Федерации, которые позволили бы им эффективнее организовать соответствующую деятельность на своей территории и результативнее добиваться целей, связанных с защитой человека от возникающих угроз (пункты 1 и 2 части 1 статьи 17 Закона об обращении с животными). Потому в силу изменений, внесенных в Закон об обращении с животными Федеральным законом от 24 июля 2023 года № 377-ФЗ, субъекты Российской Федерации наделены правомочием отступить от закрепленного нормативными актами Российской Федерации перечня мероприятий, предусмотрев мероприятия, которые, не будучи охваченными перечнем, в большей степени учитывали бы повышенные риски – обусловленные географическими, климатическими, социально-экономическими и иными объективными факторами – недостижения в конкретном субъекте Российской Федерации общих целей деятельности по обращению с животными без владельцев.

4.1. Допустив изменение законами субъектов Российской Федерации перечня мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, федеральный законодатель не предусмотрел каких-либо требований, прямо разрешающих или запрещающих субъекту Российской Федерации вводить в качестве такого мероприятия умерщвление животных без владельцев в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных. С учетом характера изменений, внесенных в Закон об обращении с животными Федеральным законом от 24 июля 2023 года № 377-ФЗ, отсутствие таких требований можно расценивать как направленное на дифференцированное решение каждым субъектом Российской Федерации самостоятельно вопроса о тех случаях, когда умерщвление животных без владельцев необходимо и возможно. Не опровергают данный вывод и включенные в Закон об обращении с животными запреты умерщвления

животных, содержащихся в приютах для животных (часть 11 статьи 16), и при проведении зрелищных мероприятий (пункт 6 части 2 статьи 11), которые не предполагают каких-либо исключений и вместе с тем не блокируют возможность установления законами субъектов Российской Федерации оснований для умерщвления животных без владельцев, размещенных в не являющихся приютами для животных местах и пунктах временного содержания животных, где их содержание допустимо в соответствии с законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Подобная модель разграничения нормотворческих полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, когда, с одной стороны, предусмотрено федеральное регулирование по соответствующему предмету, а с другой – тот же федеральный закон прямо допускает установление законами субъектов Российской Федерации иных правил деятельности в соответствующей сфере, не является распространенной, но сама по себе не может быть признана недопустимой. Она, в частности, позволяет избежать введения непосредственно в федеральное законодательство категории «умерщвление животных без владельцев» применительно к случаям, когда таковое не обусловлено необходимостью прекращения непереносимых физических страданий нежизнеспособных животных, содержащихся в приютах для животных, что отражает стремление федерального законодателя не допустить широкого распространения таких действий и ограничить их только теми случаями, когда они являются вынужденными с точки зрения защиты жизни и здоровья человека, обеспечения общественной безопасности в ситуации с животными без владельцев в конкретном субъекте Российской Федерации.

4.2. Сказанное не означает, что – в условиях, когда основополагающие принципы и общие правила регулирования сферы обращения с животными, включая животных без владельцев, определены федеральным законом, – законодатель субъекта Российской Федерации наделен неограниченными полномочиями по установлению порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев, в том числе в части определения

случаев их умерщвления. Так, ни оспариваемые в запросе Верховного Суда Республики Бурятия нормы Закона об обращении с животными, ни какие-либо другие его положения не позволяют субъектам Российской Федерации при реализации ими в пределах, очерченных Законом об обращении с животными, полномочий по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев отказываться от достижения целей такой деятельности (часть 1 статьи 17) или не учитывать имеющих универсальный характер основных принципов обращения с животными (статья 4), а также направленности подобной деятельности, как она раскрыта Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 4 декабря 2023 года № 55-П и в настоящем Постановлении.

Приведенные императивные требования подлежат неукоснительному соблюдению не только в случае организации тех мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельца, которые предусмотрены Законом об обращении с животными, но и в случае установления законодательными актами субъектов Российской Федерации иных правил осуществления такой деятельности (части 1, 2, 5, 6 и 7 статьи 18). Данные правила могут быть проверены как с точки зрения соблюдения обозначенных в Законе об обращении с животными границ нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации по установлению порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев, так и на предмет соответствия положений законов субъекта Российской Федерации общим требованиям Закона об обращении с животными.

Следовательно, предусмотренное Законом об обращении с животными, в том числе положениями, ставшими предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу, распределение нормотворческих полномочий в области установления порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев между Российской Федерацией и ее субъектами – с учетом того, что эта сфера отнесена Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения (статья 72, пункты «б», «к» части 1), в отношении которых у субъектов

Российской Федерации предполагается право принятия собственных законов и иных нормативных актов, соответствующих федеральным законам, – не выходит за пределы полномочий федерального законодателя и Конституции Российской Федерации не противоречит.

5. Выбор допустимых – с точки зрения принципов обращения с животными – оснований для умерщвления животных без владельца, размещенных в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных, осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом предписаний Закона об обращении с животными и объективной необходимости в установлении данных оснований. При этом умерщвление животных без владельцев – мера, использование которой может быть оправданно, лишь когда прочие мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с такими животными в конкретных условиях не могут обеспечить надлежащий уровень защиты человека, его прав и свобод, общественную безопасность.

Если к числу оснований для умерщвления животных без владельцев в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных, отнесены случаи, когда это обусловлено (помимо медицинских причин, связанных с прекращением страданий самого животного) необходимостью предотвращения исходящих от конкретного животного угроз, вызванных рисками распространения им опасной для человека или других животных болезни либо подтверждаемых совершенным им нападением на человека или проявлением им немотивированной агрессивности, то такое регулирование не может расцениваться как неприемлемое, не отвечающее требованиям необходимости и соразмерности. Оно не может быть поставлено под сомнение с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации, с учетом того, что оно обеспечивает прежде всего защиту человека, его прав и свобод, признаваемых высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов.

5.1. Вместе с тем к числу оснований для умерщвления животных без владельцев не могут быть отнесены основания, связанные исключительно с соображениями рационализации осуществления полномочий в этой сфере, например с загруженностью приютов для животных или не являющихся ими мест и пунктов временного содержания животных без владельцев либо с оптимизацией бюджетных расходов на эту деятельность. Умерщвление животных без владельцев в подобных случаях означало бы отступление от имеющих конституционный характер гуманистических начал в регулировании обращения с животными и от целей обращения с ними, было бы, по сути, отказом органов публичной власти от исполнения своих функций, а значит, свидетельствовало бы о том, что нормы Закона об обращении с животными, допускающие установление подобных предписаний в законодательных актах субъекта Российской Федерации, расходятся с положениями Конституции Российской Федерации о вере в добро и справедливость, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, с требованиями обоснованности и определенности правовых норм, с принципом поддержания доверия к закону и действиям государства (преамбула; статья 4, часть 2; статья 5, часть 3; статья 15, части 1 и 2; статьи 75¹ и 76).

В то же время введение – в рамках установления законодательным актом субъекта Российской Федерации на основании части 1 статьи 18 Закона об обращении с животными необходимых мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев – и реализация указанной меры могут быть оправданны, если это продиктовано объективно возникшей экстраординарной и не поддающейся разрешению иными средствами ситуацией с обеспечением безопасности граждан от нападений животных без владельцев или с распространением переносимых ими опасных для человека болезней, когда содержание животных без владельцев в приютах для животных либо в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных, или их

возврат на прежние места их обитания не обеспечивают в конкретном субъекте Российской Федерации (или на части его территории, если такая мера предусматривается именно для нее) надлежащего уровня безопасности личности и общества. В такой экстраординарной ситуации – с учетом ее анализа органами государственной власти субъекта Российской Федерации – возврат отловленных животных без владельцев на прежние места их обитания, создающий условия для их массового скопления, может быть расценен как не снимающий имеющиеся риски. Переполненность же мест содержания отловленных животных без владельцев (приютов для животных, мест и пунктов временного содержания животных, не являющихся приютами для животных) при объективной невозможности в разумные сроки создать новые такие места и обеспечить их надлежащее функционирование может приводить к прекращению отлова животных без владельцев и их пребыванию в тех местах, где они продолжают представлять опасность.

При таких обстоятельствах органы государственной власти субъектов Российской Федерации не должны быть лишены возможности, осознавая нежелательность умерщвления животных без владельцев, вынужденно предусмотреть и иные основания для умерщвления животных без владельцев (помимо умерщвления животных без владельцев, обусловленного риском распространения опасных болезней, исходящим от конкретного животного как болеющего ею или являющегося носителем ее возбудителя, либо риском нападения конкретного животного на человека или проявления таким животным немотивированной агрессивности) на территории субъекта Российской Федерации или определенной законом субъекта Российской Федерации ее части, т.е. пойти на более широкое применение данной меры, но только строго в той степени, в какой это необходимо для разрешения указанной экстраординарной ситуации.

Следовательно, применение данной меры должно иметь временные рамки, не превышающие периода, разумно необходимого для улучшения ситуации с обеспечением безопасности от возникших угроз. Такие рамки должны устанавливаться законами субъектов Российской Федерации, что,

однако, не может исключать право органов государственной власти субъекта Российской Федерации при приближении к истечению установленного в его законодательстве срока, когда допускается умерщвление животных без владельцев в связи с указанной ситуацией, обратиться к рассмотрению актуального положения дел и признать данный срок подлежащим продлению. Если же данный срок соответствующим законом субъекта Российской Федерации не установлен, то в экстраординарной ситуации с обеспечением безопасности от нападений животных без владельцев или от распространения переносимых ими болезней это само по себе не должно с неизбежностью влечь признание норм такого закона недействующими. Но если по административному делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего умерщвление животных без владельцев в связи с указанными обстоятельствами, вынесено решение суда, которым такой закон в связи с наличием экстраординарной ситуации признан соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, то по прошествии разумного времени (за которое экстраординарная ситуация могла прекратиться) после вынесения решения суда может быть вновь подан административный иск о признании такого закона недействующим с указанием, в частности, на изменившиеся обстоятельства, свидетельствующие о наличии новых оснований, по которым оспариваемый закон субъекта Российской Федерации ранее не проверялся (пункт 4 части 1 статьи 128 КАС Российской Федерации; абзац седьмой пункта 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»). При этом предусмотренная данным законом субъекта Российской Федерации мера (умерщвление животных без владельцев) вновь должна быть сопоставлена с экстраординарным характером потребовавшей ее введения ситуации в актуальном состоянии таковой.

Во всяком случае неотъемлемым элементом законодательного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации, в котором предусмотрено умерщвление животных без владельцев в рассмотренной экстраординарной ситуации, должно быть установление как разумного срока для того, чтобы владелец (если он имеется) отловленного животного мог его обнаружить, так и условий для такого обнаружения. Это необходимо в силу не только существования имущественных прав на животных (статья 137 ГК Российской Федерации), но и – что особенно важно – особой эмоциональной связи между владельцем и животным, смерть которого причинит человеку страдания. Кроме того, иначе будет фактически недостижима такая цель деятельности по обращению с животными без владельцев, как возврат потерявшихся животных их владельцам (пункт 6 части 1 статьи 17 Закона об обращении с животными).

5.2. Определяя в рамках предоставленных субъектам Российской Федерации полномочий правила обращения с животными без владельцев, органы государственной власти не могут не учитывать имеющий конституционную основу запрет жестокого обращения с животными, который, по смыслу конкретизирующего его законодательства, приобретает комплексную межотраслевую природу (часть вторая статьи 137 ГК Российской Федерации, абзац четвертый статьи 12 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» и пункт 5 статьи 2 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») и обеспечивается публично-правовой ответственностью (часть 2 статьи 8.52 КоАП Российской Федерации и статья 245 УК Российской Федерации). Произвольное отступление от соответствующих предписаний неизбежно порождало бы риск нарушения конституционных требований о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые имеют верховенство на всей территории страны, и о разграничении полномочий

Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Когда же субъекты Российской Федерации вынужденно предусматривают случаи и порядок умерщвления животных без владельцев в установленных Законом об обращении с животными пределах, выявленных в настоящем Постановлении, требование о недопустимости жестокого обращения с животными, не исключаящее само по себе такую меру, безусловно предполагает, что если умерщвление и допускается, то оно должно осуществляться гуманными методами.

В то же время федеральный законодатель не лишен возможности совершенствовать правовое регулирование в области распределения полномочий по обращению с животными в аспекте уточнения пределов, в которых законодательными органами субъектов Российской Федерации могут быть закреплены отличающиеся от федерального нормативного регулирования положения, устанавливающие порядок обращения с животными без владельцев.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 4 статьи 7, абзац первый части 1 и часть 7 статьи 18 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, допуская – при установлении законодательным актом субъекта Российской Федерации порядка обращения с животными без владельцев, в том числе содержащего не предусмотренные данным Федеральным законом мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, – определение

оснований для умерщвления животных без владельцев, размещенных в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных, предполагают, что таковое:

может осуществляться, если конкретное животное без владельца совершило нападение на человека или проявляет немотивированную агрессивность либо является носителем возбудителя опасной болезни или болеет ею, а также в случаях необходимости прекращения непереносимых физических страданий нежизнеспособного животного;

в иных случаях может быть обусловлено только сложившейся в субъекте Российской Федерации или на части его территории экстраординарной ситуацией с обеспечением безопасности граждан от нападений животных без владельцев или от распространения переносимых ими опасных для человека болезней, и только когда организация любых других мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев объективно не может привести к разрешению этой ситуации, и при условии, что данная мера носит временный характер, а также предусматриваются разумный срок и условия для возможности обнаружения животного его владельцем.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл части 4 статьи 7, абзаца первого части 1 и части 7 статьи 18 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 38-П



Конституционный Суд
Российской Федерации