

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Андрей Игоревич ПАХОМКИН,
ORCID 0009-0006-1826-5447
Санкт-Петербургский университет
МВД России (г. Санкт-Петербург)
адъюнкт
pahomkin1995@yandex.ru

Научный руководитель:
Александр Викторович РАВНЮШКИН,
кандидат юридических наук, доцент, заместитель
начальника кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России

Научная статья
УДК [342.9:636.083]:93/94

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ЖИВОТНЫХ В РОССИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Домашние животные, административное регулирование, обращение с животными, содержание животных, административная ответственность, историко-правовые предпосылки.

АННОТАЦИЯ. *Введение.* По мере развития общества существенно изменялись цели содержания животных. Со временем широко распространилось содержание в жилых помещениях домашних животных, в том числе представителей экзотических видов. Данное обстоятельство при отсутствии эффективной системы административного регулирования содержания таких животных, по мнению автора статьи, может привести к нарушению прав граждан, проживающих по соседству. Усложнение общественных отношений, связанных с содержанием животных, предопределяет необходимость совершенствования системы административного регулирования данной сферы. В связи с этим приобретает актуальность ретроспективный анализ правовых норм, регулировавших содержание животных на предыдущих этапах развития общества. В рамках проведенного автором статьи исследования было выявлено отсутствие преемственности между системой административно-правового регулирования содержания животных, существовавшей в Советском Союзе, и правовыми нормами, регулирующими рассматриваемую сферу общественных отношений, пришедшими им на смену. Подчеркивается, что недостатки в правовом регулировании содержания животных могут негативно сказываться на деятельности по защите прав граждан. **Методы.** Методологическую основу исследования составили: общетеоретические методы (дедукция и индукция), метод анализа документов, формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения. **Результаты.** Изучение нормативно-правовых актов советского периода истории нашей страны, регламентировавших содержание животных, позволило выявить положительный опыт в области административного регулирования, который, по мнению автора, следует учитывать в современных реалиях. В ходе исследования установлено, что увеличивается количество животных, содержащихся в многоквартирных жилых домах и частных домовладениях. В связи с этим отмечается необходимость нормативного закрепления требований, предъявляемых к их содержанию в жилом секторе.

ВВЕДЕНИЕ

В современном обществе весьма актуальными стали вопросы административно-правового регулирования обращения с животными. За последние десятилетия существенно усложнились общественные отношения, связанные с содержанием животных, что послужило причиной для развития нормативной базы в данной сфере. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепил административно-правовые основы обращения с животными. Принятие этого закона стало важным шагом на пути к формированию системы административно-правового регулирования содержания животных. Однако он не является первым отечественным нормативным актом, призванным урегулировать общественные отношения в рассматриваемой сфере. Поэтому представляется важным провести ретроспективный анализ законодательства, имеющего отношение к содержанию животных. Анализ исторического опыта является одним из средств совершенствования действующего законодательства.

Целью проведенного нами исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, было выявление особенностей действовавших ранее административно-правовых норм, регулировавших содержание животных, для того, чтобы установить, каким образом можно повысить эффективность существующей в наше время системы административно-правового регулирования данной области общественных отношений.

Для решения поставленной задачи нами было обращено внимание на отношение к обращению с животными в отечественном праве в различные периоды его существования. Отметим, что по мере развития общества существенно менялись цели содержания животных. С.С. Сергеев пишет: «Содержание животных на протяжении многих веков развития человечества носило в первую очередь хозяйственный характер. Представители животного мира, прирученные нашими предками, сыграли существенную роль в развитии социума, так как появление домашних животных и специальное их выведение с целью использования в хозяйственных нуждах поспособствовало значительному сокращению времени, необходимого людям для добычи себе пропитания» [1, с. 59].

Определим основные этапы развития законодательства в данной области. Стоит отметить, что в рамках науки административного права этот аспект недостаточно исследован, в связи с чем обратимся к результатам научных изысканий в смежных отраслях права. Значительный интерес вызывает позиция, высказанная Р.Б. Осокиным в его фундаментальном научном исследовании на тему «Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против обще-

ственной нравственности». Он, в частности, ведет речь о четырех периодах развития регулирования уголовной ответственности за жестокое обращение с животными: это периоды некодифицированного (до 1845 года), «уложенческого» (с 1845 по 1917 год), советского (с 1917 по 1991 год) и постсоветского (с 1991 года по настоящее время) регулирования¹. Однако в рамках нашего исследования акцент делался на уникальных особенностях формирования отечественной системы административного регулирования содержания животных, в связи с чем предложенная Р.Б. Осокиным периодизация была упрощена. Нами определены три основных этапа развития в российском праве административно-правовых норм, регулирующих содержание животных:

- 1) досоветский этап (до 1917 года);
- 2) советский этап (1917-1991 годы);
- 3) современный этап (1991 год - настоящее время).

МЕТОДЫ

Использованы основные теоретические методы (индукция, дедукция, анализ и синтез), позволяющие проводить анализ нормативно-правовых актов и мнений ученых, проводивших исследования в рассматриваемой сфере. Посредством метода анализа документов были установлены особенности нормативно-правовых актов, регламентирующих содержание животных в разные исторические периоды. Оказался востребован метод сравнительного правоведения. С его помощью выявлена тенденция усиления административно-правового регулирования по мере развития общества. Формально-юридический метод позволил исследовать юридические понятия, связанные с регулированием содержания животных.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Рассмотрение предпосылок формирования правовых норм, регулировавших содержание животных на досоветском этапе, целесообразно начать со времен Древнерусского государства, в котором животноводство имело огромное значение. На это указывает Б.Д. Греков, изучивший сведения об останках различных представителей домашнего скота в поселениях данного периода [2, с. 42]. В своих исследованиях он опирается, в частности, на выводы В.В. Хвойки: «Обитатели Среднего Приднепровья Славянской эпохи знали многие отрасли производства, но ремесла не составляли главной формы труда местного населения – первенствующая роль принадлежала все-таки земледелию и скотоводству» [3, с. 103]. А.С. Трофимов, изучавший содержание животных жителями Древней Руси, пишет: «Скот, как и земля, являлся одним из источников богатства и знатности их владельца. Даже кованые железом деревянные сундуки, в которых хранились золотые и серебряные украшения, богатая одежда, меха, деньги и другие вещи, назывались скотницами»².

¹ Осокин Р.Б. Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2014. 581 с.

² Трофимов А.С. Зоогигиена и ветеринарная санитария в Древней Руси // Материалы X Международной студенческой научной конференции «Студенческий научный форум» // URL: <https://scienceforum.ru/2018/article/2018000947> (дата обращения: 22.09.2024).

Andrei I. PAHOMKIN,
ORCID 0009-0006-1826-5447
Saint-Petersburg University of the Ministry of
the Interior of Russia (Saint-Petersburg, Russia)
Adjunct
pahomkin1995@yandex.ru

Scientific supervisor:
Alexander V. RAVNYUSHKIN,
Cand. Sci. (Jurisprudence), Associate Professor, Deputy Head
of the Department of Administrative Law of the Saint-Petersburg
University of the Ministry of the Interior of Russia

HISTORICAL ASPECT OF THE FORMATION OF THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ANIMAL KEEPING IN RUSSIA

KEYWORDS. Domestic animals, administrative regulation, treatment of animals, keeping animals, administrative responsibility, historical and legal background.

ANNOTATION. Introduction. As society developed, the purposes of keeping animals changed significantly. Over time, keeping domestic animals, including representatives of exotic species, in residential premises became widespread. This circumstance, in the absence of an effective system of administrative regulation of keeping such animals, according to the author of the article, can lead to the violation of the rights of citizens living in the neighborhood. The complication of social relations associated with keeping animals predetermines the need to improve the system of administrative regulation in this area. In this regard, a retrospective analysis of the legal norms regulating the keeping of animals at previous stages of society's development becomes relevant. As part of the study conducted by the author of the article, a lack of continuity was revealed between the system of administrative and legal regulation of keeping animals that existed in the Soviet Union and the legal norms regulating the considered sphere of social relations that replaced them. It is emphasized that shortcomings in the legal regulation of keeping animals can negatively affect the activities to protect the rights of citizens. **Methods.** The methodological basis of the study was made up of: general theoretical methods (deduction and induction), document analysis method, formal legal method, comparative law method. **Results.** The study of normative legal acts of the Soviet period of our country's history that regulated the keeping of animals allowed us to identify positive experience in the field of administrative regulation, which, in the author's opinion, should be taken into account in modern realities. The study established that the number of animals kept in apartment buildings and private households is increasing. In this regard, the need for regulatory consolidation of requirements for their keeping in the residential sector is noted.

В.И. Цалкин, изучив обширный массив археологических данных, обратил внимание на значительные трудности в содержании домашнего скота, которые испытывали жители Древней Руси [4].

На основе анализа результатов научных исследований можно сделать вывод о том, животноводство, в отличие от ремесел, в Древней Руси было хорошо развито, оно служило одним из главных источников пищи. Утрата животного в результате противоправных действий наносила существенный ущерб их владельцу, в связи с чем сфера обращения с животными нуждалась в государственном регулировании с момента становления первых государственных образований.

Правовые нормы, так или иначе защищавшие животных от противоправных посягательств, впервые появились в Русской Правде 1016 года. Проведя анализ этого документа, В.Н. Сафонов пришел к выводу о том, что Русская Правда рассматривала жестокое обращение с животными как преступление против собственности. К примеру, за хищение или уничтожение княжеского коня виновного ожидало денежное взыскание в размере 3 гривен, за те же действия в отношении коня смерда – в размере 2 гривен [5, с. 259]. С.В. Ивано-

ва исследовала вторую часть краткой редакции Русской Правды с целью изучения наказаний за противоправные действия в отношении животных. Например, предусматривались штрафы за хищение сельскохозяйственных животных – не более 60 резан. При этом штраф за хищение животных, использовавшихся в охоте, достигал 3 гривен [6, с. 96]. Можно сделать вывод о том, что в данном нормативном акте законодатель разграничил ответственность за хищение животных в зависимости от сферы человеческой деятельности, в которой они использовались.

Существенный вклад в развитие нормативно-правовой базы регулирования общественных отношений, связанных с содержанием животных, был внесен Соборным уложением 1649 года. Е.А. Батуриная отмечает, что в этом акте, помимо уголовной, устанавливалась и гражданско-правовая ответственность за посягательства на домашних животных, в том числе за их уничтожение [7, с. 20].

В XVIII веке в России активно развиваются города, привлекая всё больше переселенцев из сельской местности. Однако, несмотря на процессы, связанные с урбанизацией, люди не отказались от содержания животных в домашних условиях.

В города, кроме кошек и собак, содержание которых в жилом секторе не вызывает больших проблем, «переехали» и животные других видов. Как отмечает А.Н. Журов, в XVIII веке многие жители Санкт-Петербурга содержали в городе скот, что создавало значительные трудности для других людей. 8 июня 1719 года столичным генерал-полициеймейстером А.М. Девиером был издан указ «О воспрещении выпускать на городские улицы домашний скот, об определении к оному пастухов и об отводе пастбищных мест». Указ полностью не запрещал содержания скота в Санкт-Петербурге, однако ограничивал места его выпаса и обязывал пастухов регистрироваться в полицмейстерской канцелярии [8, с. 8]. Данный указ можно считать первым в России нормативным актом, регулировавшим содержание животных в жилом секторе. Субъектом регулирования выступало полицейское управление.

В XIX веке значительное распространение получило содержание домашних животных, не используемых для какой-либо хозяйственной цели, что, в свою очередь, вызвало необходимость совершенствования законодательства, регулировавшего общественные отношения в этой сфере. Поэтому важным шагом было выделение в отдельную главу преступлений против общественной нравственности в Уложениях о наказаниях уголовных и исполнительных 1845 года. Это было сделано, как подчеркивает Р.Б. Осокин, впервые в российской истории [9, с. 11]. Позднее вклад в развитие регулирования содержания животных внесла гл. 13 «О нарушении постановлений о надзоре за общественной нравственностью» Уголовного уложения 1903 года. Статья 287 устанавливала ответственность за совершение действий, связанных с неоправданным и необоснованным мучением домашнего животного. Впрочем, применение терминов «неоправданное» и «необоснованное» в тексте этой статьи Уголовного уложения существенным образом затрудняло ее правоприменение [5]. Согласно точке зрения Н.С. Таганцева, объектом указанного преступного деяния являлось не само животное существо, а интересы общественной нравственности, так как уголовно-правовая норма запрещала исключительно мучения домашнего животного, в то время как причинение смерти домашнему животному (без мучений) не являлось уголовно наказуемым деянием¹.

Таким образом, очевидно, что регулирование содержания животных на досоветском этапе осуществлялось главным образом посредством уголовного законодательства. Начавшийся процесс урбанизации создал предпосылки для принятия на местном уровне нормативно-правовых актов, регулирующих содержание животных в населенных пунктах.

Далее, необходимо рассмотреть динамику изменения подхода к регулированию содержа-

ния животных в советское время. В начале XX века содержание домашних животных получило весьма существенное распространение. Однако изувечение и умерщвление животных оставались лишь способами совершения преступлений, посягающих на собственность. В Уголовном кодексе РСФСР 1922 года в гл. VI «Имущественные преступления» ст. 196 устанавливала ответственность за уничтожение, истребление или повреждение имущества, принадлежащего учреждению, предприятию или частному лицу. Преступление каралось лишением свободы на срок до одного года, или принудительными работами на тот же срок, или штрафом до 500 рублей золотом [10, с. 19].

В 1928 году Советом Народных Комиссаров РСФСР было принято постановление «О мероприятиях по борьбе с бешенством собак», которым во всех городах и курортных поселках республики вводилась обязательная регистрация собак местными отделами коммунального хозяйства². Отметим изменение подхода к субъектам надзора за соблюдением условий содержания животных. Функции по регулированию в данной сфере переданы местным отделам коммунального хозяйства – государственным органам, имеющим хозяйственное, а не правоохранительное назначение.

Изучив постановление, можно сделать вывод о том, что Совет Народных Комиссаров достаточно прогрессивно подошел к вопросу о значимости устанавливавшихся документом мер именно для крупных населенных пунктов. Была, в частности, закреплена обязанность проживавших в них граждан регистрировать своих собак. Однако сохранялась возможность в случае необходимости введения подобных мер и в более мелких поселениях: обязательная регистрация собак могла вводиться постановлениями краевых, областных и губернских исполнительных комитетов и советов народных комиссаров автономных республик³.

Особое значение рассматриваемое постановление имело для развития категориального аппарата в области регулирования содержания животных. Отделы коммунального хозяйства, чьи полномочия были значительно расширены, стали субъектами надзора. Кроме того, введение вышеуказанной меры именно в крупных городах, то есть в тех местах, где нарушение условий содержания животных может нарушать права широкого круга граждан, говорит о важности административного регулирования содержания животных в жилом секторе.

Необходимо отметить, что в постановлении «О мероприятиях по борьбе с бешенством собак» была и еще одна значимая новация: наделение местных органов власти правами самостоятельно осуществлять административное регулирование содержания животных. Также стоит обратить внимание и на закрепление такой меры администра-

¹ Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Т. 1. Тула: Автограф, 2016.

² Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 01.10.1928 «О мероприятиях по борьбе с бешенством собак» // URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/391317-postanovlenie-soveta-narodnyh-komissarov-o-meropriyatiyah-po-borbe-s-beshenstvom-sobak-1-oktyabrya-1928-goda>.

³ Пункт 1 постановления Совета Народных Комиссаров РСФСР от 01.10.1928 «О мероприятиях по борьбе с бешенством собак».

тивного воздействия, как отлов собак (имеет место и в действующем законодательстве¹).

Рассмотренное постановление действовало до 1980 года. Оно утратило силу с принятием Советом Министров РСФСР постановления «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР». В преамбуле данного постановления сказано: «Владельцы собак и кошек не всегда обеспечивают надлежащее их содержание, вследствие чего создается антисанитарная обстановка в жилых домах, дворах, скверах, на улицах и в других общественных местах, а в ряде случаев приводит к причинению вреда здоровью людей. Вместе с тем имеют место случаи жестокого обращения с собаками и кошками, некоторые владельцы этих животных, не желая в дальнейшем содержать их, оставляют собак и кошек безнадзорными. Допускаются негуманные способы отлова безнадзорных животных, нередко в присутствии детей, что вызывает обоснованные жалобы граждан»². Подчеркнем, что в этом нормативно-правовом акте впервые делаются акценты на профилактике заболеваний, на обеспечении нормальных условий проживания граждан, сталкивающихся с нарушением правил содержания животных, а также на недопустимости жестокого обращения с животными.

Основной мерой, предложенной для достижения поставленных целей, стала обязательная регистрация собак. Постановление потребовало ввести в городах, рабочих, курортных и дачных поселках обязательные регистрацию и ежегодную перерегистрацию собак, принадлежащих гражданам, предприятиям, организациям и учреждениям³. При этом особое внимание было уделено разъяснительной работе с гражданами на предмет ответственного обращения с животными. Разработку правил содержания собак и кошек Совет Министров поручил осуществить в двухмесячный срок Министерству жилищно-коммунального хозяйства РСФСР, Министерству сельского хозяйства РСФСР, Министерству здравоохранения РСФСР, Министерству юстиции РСФСР и Роспотребсоюзу⁴.

Обратим внимание на значительную распространенность содержания собак в крупных городах Советского Союза. «По данным Главного управления ветеринарии МСХ СССР, – пишет Б.Д. Хоботов, – в 1980 г. в городах и сельской местности было зарегистрировано и привито против бешенства 7973 тыс. собак. В 15 крупнейших городах нашей страны (Москва, Ленинград, Киев, Волгоград и другие) в 1980 г. зарегистрировано более 523,5 тыс. собак – в среднем 20 собак на 1000 жителей» [11, с. 21].

Правила содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР (далее – Правила содержания собак и кошек) были утверждены Советом Министров РСФСР 29 июня 1981 года. Содержание этих животных в отдельных квар-

тирах, занятых одной семьей, допускалось при условии соблюдения санитарно-гигиенических и ветеринарно-санитарных правил и Правил содержания собак и кошек, а в квартирах, занятых несколькими семьями, кроме того, лишь при наличии согласия всех проживающих (п. 1.2). Данный нормативно-правовой акт обязывал владельцев животных не допускать загрязнения их собаками и кошками квартир, лестничных клеток, лифтов, подвалов и других мест общего пользования в жилых домах, а также дворов, тротуаров, улиц. Такие загрязнения должны были немедленно устраняться владельцами животных (п. 2.2). Помимо ряда ограничений, Правилами содержания собак и кошек предусматривалась обязанность владельцев собак своевременно регистрировать и перерегистрировать своих питомцев. При переезде о наличии этих животных необходимо было ставить в известность жилищно-эксплуатационные организации по новому месту жительства (п. 2.5).

Отметим, что обязательная регистрация животных применяется и в наше время. Несмотря на то, что федеральным законодательством данная мера административного регулирования не предусмотрена, она нашла свое отражение в законодательстве некоторых субъектов федерации. Так, в соответствии с Законом Московской области от 23 декабря 2022 г. № 230/2022-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в области обращения с животными в Московской области и о внесении изменений в Закон Московской области «О регулировании дополнительных вопросов в сфере благоустройства в Московской области», регистрация собак для лиц, проживающих в Московской области, является обязательной. Она регулируется постановлением Правительства Московской области от 20 июня 2023 г. № 406-ПП «Об утверждении Порядка регистрации домашних животных на территории Московской области». На наш взгляд, подобный подход к регистрации животных не является комплексным. На это же указывает и Н.А. Кулаков: «Административно-процессуальные нормы, регламентирующие регистрационное производство в отношении таких объектов, как домашние животные, следует принять на федеральном уровне. Нормы должны быть единообразными для всего правового пространства Российской Федерации. Это обусловлено, в частности, вопросами внутренних миграционных процессов» [12, с. 188]. Согласимся с приведенным мнением и обратим внимание на то, что население Московской области существенно увеличивается в летний период по причине сезонной субурбанизации – переезда жителей крупных городов на дачи. Многие граждане, постоянно проживающие в Москве, приезжают в загородные дома, находящиеся на территории Московской области, вместе со своими животными на время выходных или отпусков. В подобных условиях обязательная регистрация

¹ Статья 7 Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Постановление Совета Министров РСФСР от 23.09.1980 № 449 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР» (ред. от 29.10.1992).

³ Там же. П. 1.

⁴ Там же. П. 5.

домашних животных в рамках одного субъекта федерации не представляется достаточно эффективной мерой, так как граждане, постоянно проживающие, например, в Москве, своих животных регистрировать не обязаны.

Итак, изучение нормативных актов позволяет сделать вывод об изменении общественных отношений, связанных с содержанием животных, произошедшем в период времени со вступления в законную силу в 1928 году постановления «О мероприятиях по борьбе с бешенством собак» до вступления в законную силу в 1981 году Правил содержания собак и кошек. Первое из названных постановлений наделяло государственные органы серьезными полномочиями в области регулирования содержания животных в жилом секторе, но само это регулирование в первую очередь было направлено на профилактику распространения болезней, переносимых животными. Такую же цель имели и нормативные акты досоветского этапа развития регулирования содержания животных. А вот в принятых в 1981 году Правилах содержания собак и кошек акцент сделан уже на соблюдении правил обращения с животными в местах общего пользования. Кроме того, уделено особое внимание местам содержания животных. В качестве предмета регулирования указаны общественные отношения в области содержания животных именно на территории городов и населенных пунктов. Подобный подход говорит об имевшейся необходимости в регулировании общественных отношений в зависимости от места содержания животного.

С целью выявления причин изменения подхода к регулированию содержания животных обратимся к статистике. Р.А. Попов, изучив динамику показателей урбанизации РСФСР во второй половине XX века, отметил, что доля городского населения республики за время с 1959 до 1989 год увеличилась на 75 процентов [13, с. 226]. «В Москве в 1980 г. владельцев собак было примерно 150 тыс. – вдвое меньше, чем владельцев автомашин, пишет Б.Д. Хоботов. – В Ленинграде немногим более 100 тыс., в Киеве – 55 тыс. В 15 крупнейших городах нашей страны количество собак с 1970 по 1980 г. увеличилось в 1,4 раза, а численность населения возросла в 1,2 раза, реальные доходы на душу населения – в 1,46 раза, более 40% населения переселились из коммунальных квартир в отдельные, то есть рост количества собак отражает рост благосостояния населения» [11, с. 20].

Обратим внимание на то, что значительная часть населения крупных городов в рассматриваемый период жила в коммунальных квартирах, что еще сильнее увеличивало плотность проживания граждан. В связи с этим граждане, сами не содержащие животных, стали чаще вступать в общественные отношения, связанные с содержанием животных в жилом секторе, поэтому возникла необходимость в совершенствовании регулирования таких отношений и развитии соответствующего категориально-понятийного аппарата.

На наш взгляд, существенный рост урбанизации стал причиной усложнения общественных отношений, связанных с содержанием животных в

жилом секторе, в связи с чем была расширена система административно-правового регулирования в данной сфере. Одной из основных задач принятых в 1981 году Правил содержания собак и кошек была защита прав граждан от нарушения условий содержания животных их хозяевами.

Жилищно-эксплуатационные организации стали еще одним субъектом надзора в области содержания животных. Их роль в административном регулировании содержания животных была весьма значительной. Правила содержания собак и кошек (п. 4.1) к кругу их обязанностей относили:

- осуществление систематического контроля за своевременной регистрацией и перерегистрацией собак их владельцами;

- выделение на территории домовладения по согласованию с органами ветеринарного и санитарного надзора площадки для выгула собак, ее оборудование, а также обеспечение поддержания нормального санитарного состояния этой площадки;

- сообщение организациям, занимающимся отловом, о появлении на своей территории безнадзорных собак и кошек.

Важная роль в области административного регулирования содержания животных отводилась местным органам исполнительной власти. Горисполкомы и райисполкомы (их функции в настоящее время перешли к городским и районным администрациям) должны были устанавливать, согласно п. 2.6 Правил содержания собак и кошек, количество кошек и собак, содержание которых разрешалось на вверенной им территории.

Пунктом 2.7 рассматриваемых правил предусматривалась обязанность владельцев гуманно обращаться с животными (не выбрасывать, не оставлять их без присмотра, пищи, воды, не избивать их и т.п.). При нежелании владельцев в дальнейшем содержать собак и кошек их требовалось сдавать в организации, занимающиеся отловом, либо передавать в установленном порядке другим организациям или гражданам, либо продавать их.

Отдельное внимание в Правилах содержания собак и кошек было уделено комфорту и безопасности граждан, проживавших в жилом секторе, использовавшемся для выгула собак их владельцами. Так, п. 3.1 предписывал «выводить собак из жилых помещений (домов), а также изолированных территорий в общие дворы и на улицу только на коротком поводке или в наморднике, с номерным знаком на ошейнике (кроме щенков до трехмесячного возраста)». Пункт 3.2 обязывал владельцев собак выгуливать животных только на специально отведенной для этого площадке, а при ее отсутствии – на пустырях и в других местах, определенных исполкомами местных Советов народных депутатов. Кроме того, п. 3.3 ограничивал выгул собак временным промежутком с 7.00 до 23.00, а владельцы собак должны были принимать меры к обеспечению тишины. Пунктом 3.4 запрещался выгул собак лицами, находящимися в нетрезвом состоянии.

Обязанности по регистрации, перерегистрации, выдаче регистрационных удостоверений и номерных знаков возлагались на органы ветери-

нарного надзора (п. 4.2). Им наряду с другими организациями предписывалось также вести разъяснительную работу с населением с целью предупреждения заболеваемости животных и соблюдения санитарно-ветеринарных правил. Осуществление контроля за соблюдением санитарных правил содержания дворов и других территорий возлагалось на органы здравоохранения и милицию.

Отметим значительное увеличение количества субъектов надзора за соблюдением условий содержания животных. На наш взгляд, это связано с существенным усложнением общественных отношений в данной сфере. Имевший место в XX веке существенный рост урбанизации привел к увеличению количества содержащихся в жилом секторе животных, что повлекло за собой и повышение числа негативных явлений, связанных с их содержанием. В подобных условиях эффективное регулирование возможно только при взаимодействии различных государственных органов власти, имеющих как хозяйственные, так и правоохранительные функции.

Ответственность за нарушение норм, закрепленных в рассмотренных Правилах содержания собак и кошек, была введена лишь спустя некоторое время. В 1984 году был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (далее – КоАП РСФСР), в ст. 102 которого предусматривалась ответственность за нарушение правил содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах. А в 1988 году в КоАП РСФСР указом Президиума Верховного Совета РСФСР была введена ст. 102.1, закрепившая ответственность за жестокое обращение с животными. Стоит отметить, что при квалификации правонарушения по ст. 102 КоАП РСФСР особое значение имело место нарушения правил содержания животных – им мог быть город или другой населенный пункт. Если проступок совершался вне этих мест, например на объектах морского или железнодорожного транспорта, административное правонарушение могло квалифицироваться по ст. 102.1 КоАП РСФСР.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам анализа исторического аспекта регулирования содержания животных можно сделать вывод о том, что за многие века существенно изменились как цели содержания животных человеком, так и сам подход к их содержанию. Со временем люди всё чаще стали использовать животных в качестве домашних питомцев, и, несмотря на процесс урбанизации, это увлечение не утратило популярности.

Содержание животных в сельской местности, несомненно, более естественный процесс, чем содержание животных в условиях городских квартир. В сельской местности большинство распространенных видов животных содержится в условиях, приближенных к условиям их естественной среды обитания. Кроме того, нарушение условий содержания животных в сельской местности, на наш взгляд, имеет меньшую общественную опасность, как минимум в силу гораздо меньшей плотности проживания населения.

При этом подход к определению области регулирования содержания животных, отразившийся в Правилах содержания собак и кошек, на наш взгляд, не представляется совершенным в виду того, что жилые строения в отдельных населенных пунктах могут занимать меньшую часть их площади. Более правильным представляется развитие административного регулирования рассматриваемого вида в рамках жилого сектора.

Понятие жилого сектора не закреплено в действующем законодательстве, однако оно часто упоминается в различных научных трудах. Так, по мнению А.В. Коркина, «жилой сектор – это часть территории муниципального образования, включающая территории многоквартирных домов, находящихся в ведении товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных и иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций, а также территории частных домовладений, расположенных как в муниципальных образованиях, так и за их пределами» [14, с. 6]. Впрочем, применительно к нашему научному исследованию целесообразно использовать другое определение: жилой сектор – это совокупность всех помещений многоквартирных жилых домов, частных домовладений, используемых в качестве жилища, территорий и общественных мест, располагающихся в непосредственной близости от жилых помещений и используемых как в повседневных бытовых взаимоотношениях, так и в рекреационных целях, за исключением помещений и территорий, имеющих коммерческое назначение, совершение правонарушения в которых может нарушать права проживающих на данной территории граждан [15].

Значительно увеличившаяся плотность населения в крупных городах и улучшение качества жизни граждан повлекли за собой рост количества домашних животных, что стало причиной возникновения большего числа противоправных деяний, связанных с их содержанием. При этом с развитием общественных отношений, связанных с содержанием животных, возрастало и количество субъектов надзора в данной сфере, что говорит о низкой эффективности административного регулирования содержания животных одним субъектом административного надзора. Более эффективным выглядит подход, при котором субъектами надзора выступают несколько государственных органов, каждый из которых осуществляет административное регулирование содержания животных в рамках своей компетенции.

В завершение перечислим особенности действовавшего ранее законодательства, учет которых мог бы позитивно сказаться на качестве современного административно-правового регулирования содержания животных:

1. Административному регулированию подвергались в первую очередь общественные отношения в области содержания животных в населенных пунктах. В условиях растущего уровня урбанизации современной России особую актуальность приобретают правовые нормы, регулирующие содержание животных в жилом секторе.

2. По мере развития общественных отношений, связанных с содержанием животных, увеличивалось количество субъектов надзора, имеющих функции в различных сферах жизнедеятельности. Подобный подход, на наш взгляд, может позитивно сказаться на эффективности мер административного регулирования содержания животных.

3. Наличие уголовной ответственности за совершенное повторно административное правонарушение, имеющее признаки жестокого обращения с животным, представляется эффективной мерой по противодействию жестокому обращению с животными.

4. В целях соблюдения принципа универсальности и единообразия регулирования вопросов, связанных с содержанием животных в жилом секторе, необходимо установить единые требования и единый порядок регистрации животных, включив соответствующие правовые нормы в Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ

«Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Обязательная регистрация животных на всей территории Российской Федерации, по нашему мнению, имеет существенные преимущества перед реализацией подобной меры в границах отдельных субъектов федерации. Это исключает возникновение правовой неопределенности в случае временной миграции лиц, содержащих животных, из одного субъекта федерации в другой.

Население современной России, вступившей в постиндустриальную эпоху, в основном проживает в городах. Кроме того, растет уровень жизни граждан. Результаты проведенного нами исследования указывают на взаимосвязь между данными обстоятельствами и тенденцией к усложнению общественных отношений, связанных с содержанием животных, в связи с чем сохраняется необходимость в усилении административного регулирования данной сферы. ■

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Сергеев С.С. Утилитарные функции животных в истории // Проблемы формирования правового социального государства в современной России. Материалы Всероссийской национальной научно-практической конференции. Новосибирск: Золотой колос, 2021. С. 58-62.
2. Греков Б.Д. Киевская Русь. Л.: Госполитиздат, 1953. 567 с.
3. Хвойка В.В. Древние обитатели Среднего Приднепровья и их культура в доисторические времена (по раскопкам). Киев: тип. «т-ва Е.А. Синькевич», 1913.
4. Цалкин В.И. Материалы для истории скотоводства и охоты в древней Руси. М: Издательство АН СССР, 1955. (Материалы и исследования по археологии СССР. № 51). 184 с.
5. Сафонов В.Н., Юшина Ю.Р. Историко-правовое исследование становления уголовной ответственности в России за жестокое обращение с животными // Закон. Право. Государство. 2022. № 1 (33). С. 258-264.
6. Иванова С.В. Этапы становления законодательства о животном мире // Аграрное и земельное право. 2016. № 10 (142). С. 96-100.
7. Батуриная Е.А. Жестокое обращение с животными // Механизмы защиты прав человека и гражданина в России. Материалы научно-практической конференции. СПб, 2015. С. 19-23.
8. Журов А.Н., Гостев С.С., Ермаков Е.Г. Участие полиции в обеспечении благоустройства Санкт-Петербурга в первой четверти XVIII в. // Юридическая наука. 2020. № 11. С. 7-10.
9. Осокин Р.Б. Уголовно-правовая охрана общественной нравственности: история и зарубежный опыт противодействия: Монография. Тамбов, 2013. 156 с.
10. Отбоева Р.Р. Ответственность за жестокое обращение с животными: история и современность // Юриспруденция и Право: Исследования. Инновации. Практика. 2019. № 1. С. 18-23.
11. Хоботов Б.Д. Собаководство в СССР // Охота и охотничье хозяйство. 1983. № 8. С. 20-22.
12. Кулаков Н.А. Проблемы административно-правового регулирования содержания домашних животных // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 3 (91). С. 186-192.
13. Попов Р.А. Урбанизированность регионов России во второй половине XX века // Россия и ее регионы в XX веке: территория – расселение – миграции. М.: ОГИ, 2005 с. С. 215-244.
14. Коркин А.В. Актуальные вопросы профилактики правонарушений в жилом секторе // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 4. С. 2-7.
15. Пахомкин А.И. Понятие жилого сектора в целях совершенствования мер по административному регулированию содержания животных // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. СПб: СПбУ МВД России, 2024. С. 1431-1437.

REFERENCES

1. Sergeev S.S. Utilitarnyye funktsii zhivotnykh v istorii // Problemy formirovaniya pravovogo sotsial'nogo gosudarstva v sovremennoy Rossii. Materialy Vserossiyskoy natsional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Novosibirsk: Zolotoy kolos, 2021. S. 58-62.
2. Grekov B.D. Kiyevskaya Rus'. L.: Gospolitizdat, 1953. 567 s.
3. Khvoyka V.V. Drevniye obiteli Srednego Pridneprov'ya i ikh kul'tura v doistoricheskoye vremena (po raskopkam). Kiyev: tip. «t-va Ye.A. Sin'kevich», 1913.

4. Tsalkin V.I. *Materialy dlya istorii skotovodstva i okhoty v drevney Rusi*. M: Izdatel'stvo AN SSSR, 1955. (Materialy i issledovaniya po arkheologii SSSR. № 51). 184 s.
5. Safonov V.N., Yushina Yu.R. Istoriko-pravovoye issledovaniye stanovleniya ugolovnoy otvetstvennosti v Rossii za zhestokoye obrashcheniye s zhyvotnymi // *Zakon. Pravo. Gosudarstvo*. 2022. № 1 (33). S. 258-264.
6. Ivanova S.V. Etapy stanovleniya zakonodatel'stva o zhyvotnom mire // *Agrarnoye i zemel'noye pravo*. 2016. № 10 (142). С. 96-100.
7. Baturinskaya Ye.A. Zhestokoye obrashcheniye s zhyvotnymi // *Mekhanizmy zashchity prav cheloveka i grazhdanina v Rossii. Materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. SPb, 2015. S. 19-23.
8. Zhurov A.N., Gostev S.S., Yermakov Ye.G. Uchastiye politsii v obespechenii blagoustroystva Sankt-Peterburga v pervoy chetverti XVIII v. // *Yuridicheskaya nauka*. 2020. № 11. S. 7-10.
9. Osokin R.B. *Ugolovno-pravovaya okhrana obshchestvennoy npravstvennosti: istoriya i zarubezhnyy opyt protivodeystviya: Monografiya*. Tambov, 2013. 156 s.
10. Otboyeva R.R. Otvetstvennost' za zhestokoye obrashcheniye s zhyvotnymi: istoriya i sovremennost' // *Yurisprudentsiya i Pravo: Issledovaniya. Innovatsii. Praktika*. 2019. № 1. S. 18-23.
11. Khobotov B.D. *Sobakovodstvo v SSSR // Okhota i okhotnich'ye khozyaystvo*. 1983. № 8. S. 20-22.
12. Kulakov N.A. Problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya sodержaniya domashnikh zhyvotnykh // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*. 2021. № 3 (91). S. 186-192.
13. Popov R.A. *Urbanizirovannost' regionov Rossii vo vtoroy polovine XX veka // Rossiya i yeye regiony v XX veke: territoriya – rasseleniye – migratsii*. M.: OGI, 2005 s. S. 215-244.
14. Korkin A.V. Aktual'nyye voprosy profilaktiki pravonarusheniy v zhilom sektore // *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*. 2015. № 4. S. 2-7.
15. Pakhomkin A.I. Ponyatiye zhilogo sektora v tselyakh sovershenstvovaniya mer po administrativnomu regulirovaniyu sodержaniya zhyvotnykh // *Aktual'nyye problemy administrativnogo i administrativno-protseessual'nogo prava (Sorokinskiye chteniya)*. Sbornik statey po materialam mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. SPb: SPbU MVD Rossii, 2024. S. 1431-1437.

© Пахомкин А.И., 2025.

ССЫЛКА ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Пахомкин А.И. Исторический аспект формирования системы административно-правового регулирования содержания животных в России // *Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2025. № 1 (79). С. 101-109.