

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

А. Р. Галуев*

Установление административной ответственности за допущение нападения животного на человека: анализ административно-деликтного законодательства г. Москвы и Республики Северная Осетия — Алания

***Аннотация.** В статье на основании анализа федерального законодательства, а также административного законодательства субъектов РФ обосновывается необходимость установления в КоАП РФ административной ответственности за допущение нападения животного на человека. Ситуация, когда в одном субъекте РФ деяние, последствия которого носят очевидно общественно вредный характер, признается административным правонарушением, а в другом субъекте таковым не признается, неприемлема. Предлагается комплекс мер, направленных на преодоление пробелов в административно-деликтном законодательстве. Только принятие жестких мер, в том числе административно-правового характера, способно обеспечить безопасность граждан, защитить их здоровье и имущество, способствовать формированию культуры содержания животных.*

***Ключевые слова:** административная ответственность, административно-деликтное право, полномочия, предметы ведения, субъекты РФ, административное правонарушение, административное наказание.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.73.12.048-054

Перед каждым государством стоит целый ряд задач, от качественного и своевременного решения которых зависят безопасность и благополучие граждан и даже само существование государства. Среди таких задач особенно важны обеспечение законности и правопорядка, а также выявление правонарушений и устранение их последствий. Осуществление указанных задач невозможно без применения мер государственного принужде-

ния, однако в современном демократическом правовом государстве при применении таких мер должны быть созданы гарантии строгого соблюдения прав и свобод человека и гражданина, неукоснительного следования законности, а также гарантии справедливого судопроизводства.

Федеративная природа российской государственности предопределяет необходимость разграничения предметов ведения между Фе-

© Галуев А. Р., 2016

* Галуев Агубе Русланович, главный специалист отдела по юридическим вопросам администрации местного самоуправления Моздокского района Республики Северная Осетия — Алания

galuev_galuev@mail.ru

363750, Республика Северная Осетия — Алания, г. Моздок, ул. Кирова, д. 37

дерацией и ее субъектами, особенно важно оно в сфере установления административной ответственности, поскольку всякая юридическая ответственность предполагает применение мер государственного принуждения и ограничение прав правонарушителя. Конституция РФ¹ относит административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению РФ и ее субъектов. Статья 1.3.1 КоАП РФ² устанавливает предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях. Однако, как справедливо отметил Б. А. Старостин, административно-деликтное законодательство субъектов характеризуется порой совершенно противоположными подходами региональных законодателей³. В результате таких различных подходов права граждан РФ, проживающих в различных субъектах РФ, нормами права защищаются в различной степени, что не может не вызывать опасений. Рассмотрим административно-деликтное законодательство субъектов РФ, устанавливающее ответственность за правонарушения в области обращения с животными, в частности допущение нападения животного на человека. Все субъекты РФ по отношению к установлению административной ответственности за допущение нападения животного на человека могут быть условно разделены на две группы:

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

2) субъекты РФ, административно-деликтное законодательство которых не устанавливает ответственность за допущение нападения животного на человека, среди них — Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Крым, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия — Алания, Самарская область, Тамбовская область, другие субъекты.

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

Пожалуй, наибольшую опасность представляет нападение собак, особенно некоторых пород. Так, по информации Всемирной организации здравоохранения свыше 1 млн человек в год подвергаются нападению собак⁴. По различным данным в среднем ежегодно от укусов собак в России страдают от 100 000 до 150 000 человек⁵. Из всех перечисленных нами ранее субъектов РФ наибольшее количество нападений собак происходит в г. Москва. Так, по информации Комитета ветеринарии города Москва, «ежегодно происходит от 4,5 до 5 тыс. случаев укусов домашними животными, причем в 70 процентах случаев — это собаки, из них 95 процентов — домашние. Специального учета нападения и укусов собаками агрессивных пород нет»⁶. Однако называются и другие цифры. Так, по данным эпидемиолога Людмилы Цвиль, ежегодно до 30 тыс. человек становятся жертвами нападения собак⁷. Не менее

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

³ Старостин Б. А. Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 27—29.

⁴ Власюк И. В., Кудянов Е. Г. Раны кожного покрова от воздействия клыков собаки (медико-криминалистические аспекты) // URL: <http://www.forens-med.ru>.

⁵ URL: <http://www.polismed.com/>.

⁶ Официальный сайт Московской городской Думы. URL: <http://duma.mos.ru/ru/34/news/novosti/obsujdenyi-problemyi-soderjaniya-sobak-v-moskve>.

⁷ URL: <https://versia.ru/30-000-gorozhan-ezhegodno-standovyatsya-zhertvami-napadenij-psov>.

остро проблема с нападениями собак стоит и в Республике Северная Осетия — Алания, по информации Нелли Отараевой, начальника отдела эпидемиологического надзора Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителя и благополучия человека по Республике Северная Осетия — Алания, «обращаемость по поводу укусов собак в РСО-Алания в 1,7 раза превышает средний показатель по РФ и в 2,5 раза средний показатель по Северо-Кавказскому федеральному округу»⁸. Далее рассмотрим федеральное законодательство, а также административно-деликтное законодательство г. Москвы и Республики Северная Осетия — Алания как субъектов РФ, где проблема допущения нападения животных и отсутствия эффективного правового регулирования стоит наиболее остро. Действующий КоАП РФ не устанавливает административную ответственность за допущение нападения животного на человека. Представляется, что это связано с отсутствием правового регулирования содержания животных на федеральном уровне. Существующие правила содержания животных устанавливаются нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления. Статья 1.3.1 КоАП РФ относит установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления к ведению субъектов РФ. Следовательно, установление административной ответственности в КоАП РФ в отсутствие правового регулирования содержания домашних животных на федеральном уровне невозможно.

Следует отметить, что в ряде случаев нападение животного может повлечь уголовную ответственность его собственника. Так, собственник животного может быть привлечен к уголовной ответственности при наличии у него умысла на причинение вреда жизни и здоровью либо имуществу потерпевшего, с учетом степени вреда причиненного жизни и здоровью или имуществу потерпевшего по ст. 105, 111, 112, 115,

167 УК РФ⁹. В случае формы вины собственника животного в виде неосторожности, собственник подлежит уголовной ответственности только за причинение смерти либо тяжкого вреда здоровью по неосторожности (ст. 109, 118 УК РФ).

Законодательство об административных правонарушениях Республики Северная Осетия — Алания состоит из Закона Республики Северная Осетия — Алания от 17.11.2014 № 43-РЗ «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений»¹⁰. Указанный Закон предусматривает административную ответственность за ряд административных правонарушений в сфере обращения с животными. Однако такие общественно вредные деяния, как допущение нападения домашних животных на человека, оставлены без внимания североосетинским законодателем.

Таким образом, на территории Республики Северная Осетия — Алания в случае причинения по неосторожности потерпевшему легкого либо средней тяжести вреда здоровью животным собственник животного, допустивший нападение на человека, не может быть привлечен к административной ответственности.

Такое правовое регулирование представляется необоснованным, особенно, учитывая общественно вредные последствия допущения нападения животного на человека: причинение вреда здоровью, нетрудоспособность, физические и нравственные страдания. Граждане РФ, проживающие на территории Республики Северная Осетия — Алания, фактически лишены возможности привлечь собственника животного к административной ответственности. Потерпевшему доступен единственный способ защиты прав — обращение в суд с иском к собственнику животного о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу, а также морального вреда (т.е. физических или нравственных страданий). Однако истец в порядке гражданского судопроизводства вынужден самостоятельно доказывать обстоятельства, на которых он основывает свои требования, что затруднительно для человека, не имеющего достаточных правовых знаний. Привлечение собственника к гражд-

⁸ Сайт ГТРК Алания. URL: <http://alaniatv.ru/vesti/?id=9316>.

⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁰ Закон Республики Северная Осетия — Алания от 17.11.2014 № 43-РЗ «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» // Северная Осетия. 18.12.2014. № 233.

данско-правовой ответственности значительно облегчается в случае, если причинение вреда подтверждается материалами дела об административном правонарушении, особенно решением суда, уполномоченного рассматривать дела об указанном правонарушении, которое имеет для суда, в чьем производстве находится гражданское дело, преюдициальное значение, что на территории Республики Северная Осетия — Алания невозможно.

Законодательство города федерального значения Москвы состоит из Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях¹¹. Часть 7 ст. 5.1 Кодекса гласит: «Допущение по неосторожности нападения домашнего животного на человека с причинением вреда здоровью человека, если это деяние не содержит признаков преступления, предусмотренного ст. 118 Уголовного кодекса РФ, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от четырех тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц — от десяти тысяч до шестидесяти тысяч рублей». Представляется, что применение указанных видов административных наказаний, особенно в отношении физических лиц, с учетом общественной вредности правонарушения и экономической ситуации в г. Москве малоэффективно.

В соответствии со ст. 16.5 Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях составлять протоколы об административных правонарушениях уполномочены должностные лица органов внутренних дел. Следует согласиться с Б. А. Старостиным в том, что подобная практика недопустима и противоречит Федеральному закону от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹², который не наделяет органы государственной власти субъектов РФ полномочиями по регулированию деятельности полиции¹³. Субъекты РФ, возложившие полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях или их рассмотрению на должностных лиц органов внутренних дел, выходят за пределы своих полномочий,

такая практика сложилась в период действия Федерального закона от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции»¹⁴, в настоящее время утратившего силу. Следовательно, должностные лица органов внутренних дел не вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, а уже составленные протоколы должны быть признаны составленными неуполномоченным лицом со всеми вытекающими правовыми последствиями.

Передача полномочий по составлению протоколов об указанных административных правонарушениях должностным лицам органов государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления не будет эффективна, так как для доказывания данного состава административного правонарушения необходимы специальные навыки и знания, в том числе криминалистические, без которых невозможно качественно произвести осмотр места происшествия, предметов, назначение экспертизы.

Ситуация, когда в одном субъекте РФ деяние, последствия которого носят очевидно общественно вредный характер, признается административным правонарушением, а в другом таковым не признается, неприемлема и, разумеется, не может быть объяснена региональной спецификой, более того, таким образом подрывается единство правового пространства нашей страны. Представляется, что одна из причин, по которой законы ряда субъектов РФ, в том числе Республики Северная Осетия — Алания, не устанавливают административную ответственность за допущение нападения животных на человека — нежелание возлагать на должностных лиц органов государственной власти субъекта РФ полномочия по составлению протоколов. У этого нежелания есть и объективные причины: отсутствие достаточного количества квалифицированных кадров, невозможность выявления и пресечения указанных правонарушений в связи с отсутствием властных полномочий. Как мы ранее

¹¹ Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Ведомости Московской городской Думы. 2007. № 12.

¹² СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

¹³ Старостин Б. А. Указ. соч.

¹⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

указывали, возложение на полицию указанных полномочий незаконно, такова и позиция Верховного Суда РФ¹⁵. Усугубляет сложившуюся ситуацию и то, что вопрос содержания животных на федеральном уровне не урегулирован.

Для исправления сложившейся ситуации необходимо:

- принять федеральный закон, регулирующий правила содержания животных, в котором установить минимальные требования к их содержанию, а также обязанности собственника животного. Как справедливо отметила Е. Л. Минаева, правовое регулирование общественных отношений, связанных с содержанием животных, должно основываться на принципах гуманизма и ответственного обращения с животными¹⁶. Установить, что положения указанного Закона могут дополняться нормативными правовыми актами субъекта РФ либо органов местного самоуправления с учетом местных особенностей;
- дополнить КоАП РФ статьей, устанавливающей административную ответственность за: «допущение по неосторожности нападения домашнего животного на человека с причинением вреда здоровью человека, если это деяние не содержит признаков преступления, предусмотренного статьей 118 Уголовного кодекса Российской Федерации». Учитывая общественную вредность указанного правонарушения, справедливо было бы установить административное наказание в виде: административного штрафа на граждан в размере от 10 тыс. до 20 тыс. руб., или обязательные работы на срок до 40 часов, или административный арест на срок до 15 суток; на должностных лиц — от 15 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 тыс. до 100 тыс. руб. Составление протоколов об указанном правонарушении возложить на должностных лиц органов внутренних дел, рассмотрение дел об указанном административном правонарушении — на мировых судей;

— установить в Законе Республики Северная Осетия — Алания от 17.11.2014 № 43-РЗ «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» административную ответственность за нарушение правил содержания животных, установленных муниципальным нормативным правовым актом.

Итак, административно-деликтное законодательство субъектов РФ характеризуется разрозненностью и противоречивостью подходов. Безусловно, в административно-деликтном законодательстве субъектов РФ могут и должны отражаться местные особенности: экономические, культурные и т.д., но важнейшие блага, такие как здоровье, должны быть под защитой закона повсеместно. В противном случае государство не будет способно исполнить свою обязанность по защите прав человека и гражданина, а конституционное положение о равенстве всех перед законом и судом превратится в фикцию. Безнаказанность правонарушителей будет способствовать только увеличению статистики нападения животных на человека. Подобное положение дел особенно неприемлемо, когда касается такого объекта административно-правовой охраны, как здоровье человека. Допущение нападения животного на человека должно стать правонарушением на всей территории РФ. В связи с тем, что эффективное возбуждение дел об административных правонарушениях, а также выявление правонарушений, связанных с допущением нападения животного на человека, возможно только органами внутренних дел и, учитывая общественную вредность деяния и тяжесть возможного наказания за него, административная ответственность за допущение нападения животного на человека подлежит установлению в КоАП РФ. Только принятие жестких мер, в том числе административно-правового характера, а в необходимых случаях и уголовно-правового, способно обеспечить безопасность граждан, способствовать формированию культуры содержания животных.

¹⁵ См., например: определение Верховного Суда РФ от 29 августа 2012 г. по делу № 5-АПГ12-21 об оставлении без изменения решения Московского городского суда от 30.05.2012, которым удовлетворено заявление о признании недействующим п. 3 ст. 16.3 Закона г. Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

¹⁶ Подробнее см.: Минаева Е. Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 80—88.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бычков В. В. Криминалистическая характеристика причинения тяжкого вреда здоровью по неосторожности при нападении собаки // Российский следователь. — 2014. — № 22. — С. 6—11.
2. Бычков В. В. Особенности расследования причинения тяжкого вреда здоровью по неосторожности при нападении собаки // Российский следователь. — 2014. — № 24. — С. 3—7.
3. Власюк И. В., Кудянов Е. Г. Раны кожного покрова от воздействия клыков собаки (медико-криминалистические аспекты) // URL: <http://www.forens-med.ru>.
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. — С. 22—41.
5. Данилова С. И. Проблемы законодательной регламентации обращения с животными в России и пути их решения // СПС «КонсультантПлюс». — 2013.
6. Захаров Н. Собака бывает кусачей... // ЭЖ-Юрист. — 2013. — № 36. — С. 16.
7. Иванова Ю. В. России нужен цивилизованный федеральный закон о животных. Интервью с Д. Б. Гороховым // Адвокат. — 2015. — № 9. — С. 18—30.
8. Кирилин А. В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. — М.: Норма, 2012. — 464 с.
9. Кирилин А. В., Побежимова Н. И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. — 2014. — № 3. — С. 67—71.
10. Клепиков С. Н., Клепикова О. С. Административно-деликтная политика Российской Федерации и принципы установления административной ответственности // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 8. — С. 801—806.
11. Мадьярова А. В. Обращение с безнадзорными животными — чья сфера ответственности? // Практика муниципального управления. — 2013. — № 4. — С. 105—111.
12. Микрюков В. А. Благо и бремя обладания животными на праве собственности // Законодательство и экономика. — 2014. — № 8. — С. 48—55.
13. Минина Е. Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. — 2014. — № 12. — С. 80—88.
14. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: науч.-практ. пособие / С. А. Боголюбов, Е. С. Болтанова, Г. В. Выпханова и др.; отв. ред. Я. В. Кичигин. — М., 2013. — С. 202—211 (автор § 1 гл. 8 — Е. Л. Минина).
15. Старостин Б. А. Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2013. — № 8. — С. 27—29.

Материал поступил в редакцию 24 апреля 2016 г.

ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR APPROVAL OF ANIMAL ATTACKS ON HUMANS: ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE OFFENSES LEGISLATION IN MOSCOW AND THE REPUBLIC OF NORTH OSSETIA-ALANIA

GALUEV Agube Ruslanovich — Chief Specialist of the Legal Affairs Department of the Local Government Administration of Mozdok Region in the Republic North Ossetia-Alania
galuev_galuev@mail.ru
363750, Republic of North Ossetia-Alania, Mozdok, ul. Kirova, d. 37

Review. *On the basis of the analysis of federal legislation and administrative legislation of the constituent entities of the Russian Federation, the author justifies the necessity to establish administrative responsibility for permitting animal attacks on humans in the Administrative Code of the Russian Federation. It is unacceptable when one constituent entity of the RF in a case of an act the consequences of which obviously have publicly harmful nature considers this act as an administrative offense and another entity does not treat it as an administrative offence.*

The author suggests a complex of measures aimed at overcoming gaps in the administrative offenses legislation. Adoption of tough measures, including those of administrative and legal nature, are able of ensuring the security of citizens, protecting their health and property, improving the culture of keeping animals.

Keywords: *administrative responsibility, administrative offense law, powers, jurisdiction, constituent entities of the Russian Federation, administrative offense, administrative punishment.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Bychkov V. V. Kriminalisticheskaja harakteristika prichinenija tjazhkogo vreda zdorov'ju po neostorozhnosti pri napadenii sobaki // Rossijskij sledovatel'. — 2014. — № 22. — S. 6—11.*
2. *Bychkov V. V. Osobennosti rassledovanija prichinenija tjazhkogo vreda zdorov'ju po neostorozhnosti pri napadenii sobaki // Rossijskij sledovatel'. — 2014. — № 24. — S. 3—7.*
3. *Vlasjuk I. V., Kudjanov E. G. Rany kozhnogo pokrova ot vozdejstvija klykov sobaki (mediko-kriminalisticheskie aspekty) // URL: <http://www.forens-med.ru>.*
4. *Gorohov D. B., Gorohova Ju. V. Problemy pravovogo regulirovanija otnoshenij po sodержaniju, ispol'zovaniju i ohrane zhivotnyh, ne odnosjashhhsja k ob#ektam zhivotnogo mira // Zakonodatel'stvo i jekonomika. — 2015. — № 3. — S. 22—41.*
5. *Danilova S. I. Problemy zakonodatel'noj reglamentacii obrashhenija s zhivotnymi v Rossii i puti ih reshenija // SPS «Konsul'tantPljus». — 2013.*
6. *Zaharov N. Sobaka byvaet kusachej... // JeZh-Jurist. — 2013. — № 36. — S. 16.*
7. *Ivanova Ju. V. Rossii nuzhen civilizovannyj federal'nyj zakon o zhivotnyh. Interv'ju s D. B. Gorohovym // Advokat. — 2015. — № 9. — S. 18—30.*
8. *Kirin A. V. Administrativno-deliktnoe pravo: teorija i zakonodatel'nye osnovy. — M. : Norma, 2012. — 464 s.*
9. *Kirin A. V., Pobezhimova N. I. Aktual'nye problemy administrativnoj reformy // Administrativnoe pravo i process. — 2014. — № 3. — S. 67—71.*
10. *Klepikov S. N., Klepikova O. S. Administrativno-deliktnaja politika Rossijskoj Federacii i principy ustanovlenija administrativnoj otvetstvennosti // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2014. — № 8. — S. 801—806.*
11. *Mad'jarova A. V. Obrashhenie s beznadzornymi zhivotnymi — ch'ja sfera otvetstvennosti? // Praktika municipal'nogo upravlenija. — 2013. — № 4. — S. 105—111.*
12. *Mikrjukov V. A. Blago i bremja obladanija zhivotnymi na prave sobstvennosti // Zakonodatel'stvo i jekonomika. — 2014. — № 8. — S. 48—55.*
13. *Minina E. L. Problemy pravovogo regulirovanija obrashhenija s zhivotnymi // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 12. — S. 80—88.*
14. *Pravovoe obespechenie blagoprijatnoj okružhajushhej sredy v gorodah : nauch.-prakt. posobie / S. A. Bogoljubov, E. S. Boltanova, G. V. Vyphanova i dr. ; otv. red. Ja. V. Kichigin. — M., 2013. — S. 202—211 (avtor § 1 gl. 8 — E. L. Minina).*
15. *Starostin B. A. Nekotorye problemy ustanovlenija i realizacii administrativnoj otvetstvennosti zakonami sub#ektov Rossijskoj Federacii // Administrativnoe pravo i process. — 2013. — № 8. — S. 27—29.*