

Экологическое право

№ 1
2025

Научно-практическое и информационное издание. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. ПИ № ФС77-81911 от 24 сентября 2021 г. Журнал выходит с 1998 г. Издается 3 раза в полугодие.

УЧРЕДИТЕЛЬ: ГРИБ В.В.

Содержание

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Бринчук М.М. Рациональное природопользование как методологическая основа формирования и осуществления экологического и природоресурсного права	2
Волков Г.А. Презумпции в экологическом праве	7
Хлуденева Н.И. Роль эколого-правовых запретов в обеспечении устойчивого природопользования	15

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Горохов Д.Б. К вопросу о запрете деятельности по содержанию и использованию животных в цирках	20
--	----

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Демичев А.А. Памятники садово-паркового искусства как особо охраняемая природная территория местного значения	27
Колобов Р.Ю. Анализ результатов работы мониторинговой миссии Центра всемирного наследия ЮНЕСКО и Международного союза охраны природы на озере Байкал	32

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Ланцева В.Ю. Международно-правовая охрана морской среды Черного и Балтийского морей	36
--	----

EX OFFICIO

Обзор нового законодательства и судебной практики	39
---	----

ПЕРСОНАЛИИ

Поздравляем с днем рождения!	44
Поздравляем с юбилеем Михаила Михайловича Бринчука!	45

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук (5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)).

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ). **eLIBRARY.RU**

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Материалы журнала размещаются в электронной справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

Редакционный совет:

Бобылев С.Н., д.э.н., профессор;
Боголюбов С.А., д.ю.н., профессор;
Бринчук М.М., д.ю.н., профессор;
Винтер Г., доктор юриспруденции, профессор (ФРГ);
Волков Г.А., д.ю.н., профессор;
Гриб В.В., д.ю.н., профессор;
Звягинцев Д.А., к.ю.н., доцент;
Краснова И.О., д.ю.н., профессор;
Круглов В.В., д.ю.н., профессор;
Петрова Т.В., д.ю.н.;
Шестерюк А.С., д.ю.н.

Главный редактор журнала:

Голиченков А.К., д.ю.н., профессор, академик Российской академии образования, заслуженный деятель науки РФ

Заместитель главного редактора журнала:

Волков Г.А., д.ю.н., доцент

Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор, академик Российской академии образования, заслуженный юрист РФ

Заместители главного редактора

ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Ответственный редактор журнала:

Корж О.Н.

Корректурa:

Ахмадуллина Е.В.

Верстка:

Калинина Е.С.

Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный).
Адрес редакции / издательства:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.
Тел./факс: (495) 953-91-20,
(495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписка по России:

Почта России. Электронный каталог —
П1795; Агентство «Урал-Пресс» — 85491.
Формат 60x90/8.

Печать офсетная.

Физ. печ. л. 6.

Общий тираж 2000 экз.

Цена свободная

Подписано в печать: 12.03.2025.

Дата выхода в свет: 20.03.2025.

Отпечатано в типографии

«Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.

Тел.: (4842) 70-03-37

К вопросу о запрете деятельности по содержанию и использованию животных в цирках

Горохов Дмитрий Борисович,

ведущий научный сотрудник Института законодательства

и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,

кандидат юридических наук

julia7709@yandex.ru

В статье рассматривается социально значимый вопрос о законодательной инициативе, согласно которой проектируется запрет на деятельность по содержанию и использованию животных в цирках. Проведенный анализ приводит к выводам о наличии в законопроекте, внесенном в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, неустранимых противоречий.

Ключевые слова: правовое регулирование отношений в области обращения с животными, содержание и использование животных в культурно-зрелищных целях, запрет на содержание и использование животных в цирках.

Введение

Правовое регулирование общественных отношений в области обращения с животными входит в сферу конституционного, гражданского и административного законодательства¹. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее — Закон об ответственном обращении с животными) регулирует данные отношения в целях защиты животных, а также укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными (ч. 1 ст. 1). В нашей стране этот федеральный закон стал первым комплексным нормативным правовым актом, регулирующим содержание, использование и защиту животных, не относящихся к природным ресурсам и не являющихся компонентами природной среды (объектами животного мира). Его положения обязывают всех субъектов правоотношений в своих действиях при обращении с животными руководствоваться принципами гуманности и нравственности, поэтому его принятие без преувеличения можно назвать историческим событием³.

В Законе об ответственном обращении с животными установлен в том числе и правовой режим содержания и использования животных в культурно-зрелищных целях. Он распространяется на обращение с животными, осуществляемое в следующих видах организаций: зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах⁴.

Предлагается полный запрет на содержание и использование в цирках всех видов животных

В последнее время все чаще звучат предложения о запрете использования животных в культурно-зрелищных мероприятиях. Под удар критики попали цирки, а вскоре дело дошло до разработки проектов федеральных законов, изменяющих Закон об ответственном обращении с животными⁵. Надо подчеркнуть, что в публикациях СМИ нет единодушного осуждения использования животных в цирках, идет дискуссия с обсуждением аргументов за и против. В Государственную Думу Федерального Собрания Российской

¹ См.: Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Нанба С.Б., Помазанский А.Е. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2021. С. 131–133, 291–298; Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 72–78, 148–156.

² См.: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8424.

³ См.: Горохов Д.Б., Ношенкова О.А., Хромова Н.М. Правовое обеспечение формирования ответственного отношения к животным // Черные дыры в российском законодательстве. 2023.

№ 1. С. 60–70; Авхадеев В.Р., Азарова Е.Г., Андриченко Л.В. и др. Научные концепции развития российского законодательства: моногр. / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2024. С. 433; Обращение с животными в России и за рубежом: законодательство и правоприменение: научно-практическое пособие / отв. ред. Д.Б. Горохов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2025. С. 23–42, 42–68.

⁴ См.: Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. Д.Б. Горохов; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «Юридическая фирма «Контракт»», 2020. С. 20–22, 162–180.

⁵ См.: Лейба Г. Цирк с конями или без. Депутаты обсудили идею запрета на использование животных в цирковых представлениях // Коммерсантъ. 2023. 19 октября; Задера С. Стоит ли России вслед за Узбекистаном запрещать диких животных в цирках? // Российская газета. 2024. 15 ноября; Госдума рассмотрит законопроект о запрете на выступление животных в цирках // РИА Новости. 2024. 14 октября.

Федерации внесен проект федерального закона № 564365-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”»⁶ (далее — законопроект № 564365-8). В настоящее время ведется подготовка к его рассмотрению. Ранее в Государственную Думу 11 октября 2023 г. вносился проект федерального закона № 457098-8⁷ с таким же наименованием, теми же целью и предметом правового регулирования, который был снят с рассмотрения в связи с его отзывом субъектами права законодательной инициативы (п. 62 протокола № 157 от 11 марта 2024 г. заседания Совета Государственной Думы).

Анализ содержания законопроекта № 564365-8 и сопровождающих его документов показывает, что предметом проектируемого правового регулирования являются отношения в области обращения с животными и отношения в области культуры. Законопроект также затрагивает осуществление гражданами (физическими лицами) и юридическими лицами принадлежащих им гражданских прав в части основания возникновения, осуществления и прекращения права собственности, других вещных прав применительно к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию в указанных целях.

Законопроектом № 564365-8 предлагается внести изменения в 9 статей Закона об ответственном обращении с животными. Прежде всего изменения направлены на исключение слова «цирки» из текста закона, которое применяется в его ст. 3, 5, 6, 10, 15, 19, 25, 27. Кроме того, проектируется:

— исключить слово «цирк» из определения понятия «использование животных в культурно-зрелищных целях» (п. 7 ст. 3 Закона об ответственном обращении с животными);

— дополнить ст. 3 Закона об ответственном обращении с животными новыми понятиями «реабилитационные центры для диких и экзотических животных» и «приюты для диких и экзотических животных»;

— расширить полномочия Правительства Российской Федерации, дополнив ст. 5 Закона об ответственном обращении с животными полномочием по установлению порядка передачи животных, содержащихся в цирках, в реабилитационные центры для диких и экзотических животных, а также в приюты для диких и экзотических животных;

— дополнить ст. 11 Закона об ответственном обращении с животными «Защита животных от жестокого обращения» обязанностью передачи животных, содержащихся в цирках, в реабилитационные центры для диких и экзотических животных, а также в приюты для диких и экзотических животных;

— установить запрет на использование животных в цирках, дополнив ст. 15 Закона об ответственном

обращении с животными «Требования к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию».

Отраслевая и институциональная принадлежность проектируемых норм — законодательство в области обращения с животными и законодательство о культуре (Основы законодательства Российской Федерации о культуре⁸, утвержденные Верховным Советом Российской Федерации, далее — Основы законодательства о культуре). При этом имеются межсистемные связи с гражданским законодательством (Гражданским кодексом Российской Федерации⁹, далее — ГК РФ).

Согласно пояснительной записке к законопроекту № 564365-8 его цель — установить «императивный запрет на содержание и использование животных в цирках». Авторы законодательной инициативы полагают, что «животные, содержащиеся в цирках, должны быть переданы в реабилитационные центры для диких и экзотических животных, а также в приюты для диких и экзотических животных».

Один из основных аргументов сторонников запрета состоит в том, что в цивилизованных странах якобы повсеместно запрещено использовать животных в цирках, поскольку это не что иное, как жестокое обращение с животными. Но проведенное нами изучение зарубежного опыта показало, что это не совсем так, а точнее — совсем не так. Во многих странах действительно имеются законодательные положения о запрете и ограничениях деятельности по содержанию и использованию животных в цирках, но речь не идет о тотальном общем запрете¹⁰. В реальности ряд стран Европейского союза отказались от использования в цирках только диких животных либо их отдельных видов. При этом данный запрет не распространяется на использование других видов (категорий) животных, кроме диких.

Комплексное исследование правовой проблемы содержания и использования животных в цирках по-

⁸ См.: Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Утв. ВС РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1 // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

⁹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 52 (1-я ч.). Ст. 5496.

¹⁰ Данный вывод сделан на основе анализа положений следующих законов: Федерального закона Австрии от 27 мая 2004 г. «О защите животных», Закона Испании от 23 марта 2023 г. «О защите прав и благополучия животных», Закона Словении от 18 ноября 1989 г. «О защите животных», Закона Чехии от 25 мая 1992 г. «О защите животных от жестокого обращения». Аналогичные запреты предусмотрены в законодательстве других зарубежных государств. Автор выражает признательность своим коллегам, кандидатам юридических наук О.М. Сакович и Ю.И. Шуплецовой, за помощь в изучении зарубежного опыта правового регулирования отношений в области обращения с животными в ряде европейских государств. См. также: Ситников Г. Конституционализация защиты животных в современных государствах (на примере Германии и Швейцарии) // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 6 (133). С. 86–105.

⁶ См.: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/564365-8>. Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 28 февраля 2024 г.

⁷ См.: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/457098-8>

звolyет сформировать и представить следующую позицию в отношении законопроекта № 564365-8.

Выводы:

аргументы против проектируемого запрета

1. При разработке концептуальной основы законопроекта № 564365-8 о запрете содержания и использования животных в цирках и проектировании изменений Закона об ответственном обращении с животными не учитываются имеющиеся юридические и фактические обстоятельства.

1.1. Нормами ст. 15 Закона об ответственном обращении с животными установлены основы правового режима использования животных в культурно-зрелищных целях и их содержания, и эти нормы в полной мере распространяются на участие животных в цирковых программах. Следует отметить, что к такой деятельности установлены жесткие требования: определяются условия использования животных, соблюдение которых позволяет обеспечивать наиболее эффективное их использование в соответствии с биологическими (видовыми и индивидуальными) особенностями, не причиняя вреда их жизни и здоровью, требования к местам содержания таких животных и лицам, осуществляющим их использование.

Деятельность, предусматривающая использование животных в культурно-зрелищных целях, допускается в местах их содержания в специально предназначенных для этого зданиях, сооружениях или на обособленных территориях, за исключением случаев, установленных Правительством Российской Федерации. Не допускается осуществление деятельности, предусматривающей использование животных в культурно-зрелищных целях, основной целью которой является предоставление зрителям или посетителям физического контакта с животными. Если дальнейшее использование животного в культурно-зрелищных целях невозможно, то владелец животного обязан обеспечить его содержание до наступления естественной смерти животного или передать его на содержание физическим или юридическим лицам либо в приют для животных.

Важно, что для допуска к осуществлению содержания и использования животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах установлен разрешительный порядок. Такая деятельность подлежит лицензированию в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹¹.

Положения Закона об ответственном обращении с животными получили развитие и конкретизацию в подзаконных нормативных правовых актах — постановлениях Правительства Российской Федерации¹².

¹¹ См.: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

¹² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2019 г. № 1937 «Об утверждении требований к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию» // СЗ РФ. 2020. № 2 (ч. I). Ст. 182; Постанов-

Необходимо отметить, что в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹³ (далее — КоАП РФ) включена отдельная ст. 8.53, устанавливающая административную ответственность за несоблюдение требований к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию¹⁴. Лица, виновные в совершении жестокого обращения с животными, подлежат административной ответственности согласно ч. 2 ст. 8.52 КоАП РФ. Если жестокое обращение с животным повлекло его гибель или причинило ему увечье, то должна применяться уголовная ответственность в соответствии со ст. 245 Уголовного кодекса Российской Федерации¹⁵ (далее — УК РФ).

Следует констатировать, что российское законодательство подробно регулирует отношения по содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях, включая их использование в цирках. Правовое регулирование в этой сфере основано на принципах гуманности и нравственности и обеспечивает защиту животных от жестокого обращения.

1.2. Фактические обстоятельства, которые необходимо было учитывать при разработке концептуальной основы законопроекта № 564365-8, состоят в следующем. Использование животных в российских цирках является традиционным, а деятельность цирков представляет собой самостоятельный вид культуры и искусства.

Цирковая индустрия в нашей стране представлена Федеральным казенным предприятием «Росгосцирк», объединяющим все российские цирки, кроме Большого Московского цирка на проспекте Вернадского и Цирка на Цветном бульваре (с 1997 г. — Цирк Никулина), Санкт-Петербургского цирка на Фонтанке и Казанского государственного цирка. «Росгосцирк» — самая крупная цирковая компания не только в Европе, но и в мире. Эта компания, история которой началась в 1919 г., объединяет 36 стационарных цирков и 5 цирков-ша-

ление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2019 г. № 1212 «Об утверждении перечня случаев, при которых допускается использование животных в культурно-зрелищных целях вне мест их содержания или за пределами специально предназначенных для этого зданий, сооружений, а также на необособленных территориях» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5416; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2019 г. № 1938 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях и океанариумах» // СЗ РФ. 2020. № 2 (ч. II). Ст. 183; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1089 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5519.

¹³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

¹⁴ В данной статье установлено два состава правонарушения: в части первой — «несоблюдение требований к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию», в части второй — «осуществление деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах без лицензий либо с нарушением требований и условий, предусмотренных лицензией».

¹⁵ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

пито по всей России. Согласно данным официального сайта «Росгосцирка» (<https://www.circus.ru>) в данной государственной компании работают около 3,5 тыс. сотрудников, среди артистов цирка — сотни победителей самых престижных международных фестивалей и конкурсов, их имена вписаны в историю циркового искусства всего мира.

В представлениях «Росгосцирка» задействовано свыше 1,1 тыс. животных самых разных видов, забота о которых возлагается на специальный штат сотрудников и ветеринарных врачей, которые есть в каждом цирке. По неофициальным данным, имеющимся в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в цирковых программах в России задействовано около 3 тыс. животных.

По данным Росстата на 2022 г., всего в цирковой отрасли работает 4,5 тыс. человек, из них 1,5 тыс. — артисты¹⁶. На основании этих сведений нельзя установить точно число специалистов, работающих в российских цирках с животными, но вполне очевидно, что это значительное количество людей.

Введение предлагаемого законопроектом № 564365-8 запрета использования животных в цирках будет означать ликвидацию нескольких видов циркового искусства: под запретом окажутся не только цирковые представления с дрессированными хищниками и иными дикими животными, но и номера с дрессированными лошадьми, собаками, кошками и другими животными, включая голубей и кроликов, которых используют иллюзионисты и клоуны.

Проектируемые изменения Закона об ответственном обращении с животными означают также фактический запрет на цирковую профессию, в которой российские дрессировщики животных не знают себе равных во всем мире, упразднение ветеринарных и вспомогательных подразделений цирков по обслуживанию и обеспечению жизнедеятельности животных. Следствием запрета станет ухудшение социально-экономического положения людей, работающих в цирках с животными, поскольку они будут вынуждены увольняться и получать новую профессию или искать новую работу, что может породить социальную напряженность.

Указанные фактические обстоятельства и риски, которые влечет введение запрета на использование животных в цирках, не учтены и не оценены при разработке концептуальной основы законопроекта.

2. В законопроекте № 564365-8 применен избирательно-дискриминационный подход в отношении субъектов, осуществляющих культурно-зрелищные мероприятия с использованием животных: такая деятельность запрещается только для цирков и остается допустимой для других организаций (учреждений) и в иных зрелищных мероприятиях.

Если главной целью является обеспечение защиты жизни и благополучия животных, то требует обоснования, почему законодательный запрет на использование

животных в культурно-зрелищных мероприятиях ограничивается только цирками. В соответствии с Законом об ответственном обращении с животными и другими нормативными правовыми актами при наличии соответствующей лицензии такую деятельность могут осуществлять, помимо цирков, также зоотеатры и дельфинарии (в отношении водных биоресурсов).

Кроме того, животных допускается содержать в зоопарках, зоосадах, океанариумах, использовать на выставках, в спортивных соревнованиях, в процессе производства рекламы, при создании произведений кинематографии, для производства фото- и видеопроизведений, на телевидении, в просветительской деятельности, в целях демонстрации (в том числе в местах розничной торговли, местах оказания услуг общественного питания).

Проектируемые нормы создают правовую неопределенность в части распространения предлагаемого запрета на содержание и использование в цирках любых животных без их классификации на виды (категории) и природу происхождения (дикие, домашние, сельскохозяйственные и т.п.). Как уже отмечено, в тех зарубежных странах, где действуют соответствующие запреты и ограничения, они установлены в отношении только диких животных либо их отдельных видов, а общего запрета на использование всех видов животных в цирковых представлениях нет ни в одной стране.

Применение в законопроекте № 564365-8 избирательного запретительного подхода только в отношении цирков и распространение запрета на использование всех видов (категорий) животных представляется концептуально необоснованным.

3. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию» содержит следующее определение понятия «цирк» — это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие на постоянной основе цирковую деятельность, располагающие помещениями для содержания животных, специальным зрелищным сооружением с куполообразным покрытием и манежем, предназначенным для создания и (или) показа цирковых представлений с животными, и (или) иными площадками, используемыми для осуществления цирковой деятельности с участием животных.

По своей типологии цирки относятся к организациям (учреждениям) в области культуры, действующим в соответствии с Основами законодательства о культуре. Артисты цирка, являясь творческими работниками, пользуются правами и гарантиями, предоставляемыми им законодательством (ст. 3, 55 Основ законодательства о культуре). Цирковые номера и программы, в том числе с участием животных, являются результатом творческой деятельности, относятся к культурным ценностям и пользуются правовой защитой.

Перечисленные аспекты концепцией законопроекта № 564365-8, вводящего запрет на содержание и использование животных в цирках, не учтены, в резуль-

¹⁶ См.: URL: https://vk.com/wall-152641130_8345?ysclid=lp74qpx81f143659291

тате чего в случае его принятия в качестве федерального закона указанные права будут нарушены.

4. Законопроект № 564365-8 дополняет ст. 3 Закона об ответственном обращении с животными новыми понятиями «реабилитационные центры для диких и экзотических животных» и «приюты для диких и экзотических животных». В определении этих понятий применяется терминология, которая не установлена ни в Законе об ответственном обращении с животными, ни в федеральных законах от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁷ и от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»¹⁸ (далее — Закон о животном мире).

Применительно к животным не имеет ясности юридическое значение слов «реабилитация», «интродукция», «реинтродукция», в отечественном законодательстве также не установлен термин «экзотическое животное» и отсутствует определение его понятия. непонятно целевое назначение проектируемых к введению в Закон об ответственном обращении с животными двух новых категорий: реабилитационных центров и приютов для диких и экзотических животных. Зачем между ними проводится различие, ведь возможно осуществлять содержание, а также реабилитацию, интродукцию, реинтродукцию диких животных только в соответствующих приютах, тогда центры оказываются ненужными.

В проектируемых нормах отсутствует конкретизация в отношении видов (категорий) диких животных, которые содержатся и используются в цирках и должны быть переданы на реабилитацию и дальнейшее содержание. Буквальное толкование этих норм позволяет прийти к выводу, что предполагаются реабилитация, подготовка и выпуск в естественную среду обитания не только, например, бурых медведей, но и обезьян, львов, слонов, т.е. животных, для обитания которых природно-климатические условия нашей страны не приспособлены.

В законопроекте № 564365-8 отсутствуют нормы, устанавливающие основы правового режима образования и деятельности реабилитационных центров для диких и экзотических животных и приютов для диких и экзотических животных. В связи с этим неясно, какой должна быть организационно-правовая форма центров и приютов, к какому виду относится такая деятельность, является ли она предпринимательской, какие лица допускаются к осуществлению этой деятельности, нуждается ли она в лицензировании. Отсутствуют требования и условия для осуществления такой деятельности. Неясно также, какие ресурсы (имущество и финансовые средства) должны использоваться для обеспечения деятельности новых центров и приютов: государственные, муниципальные, частные. Также не определен орган государственной власти и не установлены его полномочия по регулированию

порядка образования и деятельности проектируемых приютов и центров.

Следовательно, содержание проектируемых понятий «реабилитационные центры для диких и экзотических животных» и «приюты для диких и экзотических животных» обладает признаками правовой неопределенности. В законопроекте № 564365-8 полностью отсутствует механизм реализации, обеспечивающий создание и функционирование реабилитационных центров и приютов.

К тому же проектируемые понятия не соответствуют применяемой в федеральных законах, в первую очередь в Законе об ответственном обращении с животными, терминологии и не имеют согласования с установленными в его ст. 16 целью и правовым режимом образования и деятельности приютов для животных.

5. В соответствии с законопроектом № 564365-8 Правительство Российской Федерации должно будет установить порядок передачи животных, содержащихся в цирках, в реабилитационные центры для диких и экзотических животных, а также в приюты для диких и экзотических животных. Для цирков устанавливается обязанность осуществить такую передачу.

Представляется, что законопроектом № 564365-8 Правительству Российской Федерации предлагается установить порядок, не имеющий законных оснований и не соответствующий конституционным положениям.

В законопроекте № 564365-8 не отражены гражданско-правовые аспекты, связанные с имущественными правами (в первую очередь правом собственности) на животных, содержащихся в цирках и используемых в цирковых представлениях (ст. 137 ГК РФ). Ввиду того, что животных нельзя будет использовать в цирках, возникнет новое основание ограничения или прекращения права собственности на этих животных и проблема их передачи (отчуждения) новым собственникам (владельцам). Однако законопроект № 564365-8 не направлен на соблюдение прав лиц — субъектов гражданских правоотношений и защиту животных, обеспечение их благополучия.

По смыслу проектируемых норм дикие животные, содержащиеся в цирках, должны будут безвозмездно передаваться, прежде всего, для осуществления их подготовки к выпуску в естественную среду обитания, соответственно, речь идет о конечной цели — часть переданных из цирков диких животных должна будет оказаться в природной среде, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы. Другая часть безвозмездно переданных из цирков диких животных должна будет остаться на «содержании (дожитии)» в приютах с неустановленным статусом.

Таким образом, юридический аспект реализации идеи законопроекта № 564365-8 состоит в том, чтобы осуществить трансформацию части цирковых животных, ранее содержавшихся и использовавшихся в культурно-зрелищных целях, в объекты животного мира, а другой части — в объекты имущества неизвестных лиц.

Следует отметить, что с правовой точки зрения в данном случае усматриваются признаки конфиска-

¹⁷ См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁸ См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

ции имущества, принадлежащего циркам, поскольку правом собственности на цирковых животных в качестве имущества могут обладать различные субъекты: юридические лица, индивидуальные предприниматели. Дикие животные, содержащиеся и используемые в цирках, являются объектами права собственности, в том числе частной.

Трансформация цирковых диких животных в объекты животного мира, которые одновременно являются одним из видов природных ресурсов и компонентов окружающей среды, обеспечит их принадлежность исключительно к государственной собственности (ст. 1, 4 Закона о животном мире). Дикие животные, бывшие ранее цирковыми, которые должны будут содержаться в приютах, станут имуществом, принадлежащим другим собственникам (владельцам). При этом остается полностью неясной дальнейшая судьба цирковых животных, которые по своей природе (происхождению) не относятся к диким и экзотическим (собаки, кошки, лошади, кролики, голуби и пр.).

Правомерность предлагаемого законопроектом № 564365-8 данного способа изменения права собственности на цирковых животных вызывает сомнения, поскольку усматриваются признаки принудительного и безвозмездного изъятия имущества, находящегося у лиц, являющихся добросовестными собственниками (владельцами). Важно и то обстоятельство, что проектируемые изменения Закона об ответственном обращении с животными не имеют отношения к наказанию за совершение административного правонарушения или преступления, исполнению судебного решения. Они не дополняют КоАП РФ или УК РФ новым основанием применения к виновным лицам конфискации цирковых животных, содержащихся в цирках в качестве вида наказания или меры уголовно-правового характера.

Напротив, согласно ч. 4 ст. 3.7 КоАП РФ конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении, не применяется, за исключением административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил).

Проектируемые нормы противоречат ст. 22 Закона об ответственном обращении с животными о конфискации диких животных, содержащихся или используемых в условиях неволи с нарушением требований, установленных данным Федеральным законом, а также Правилам обращения с конфискованными дикими животными в неволе, возврат которых в среду их обитания невозможен¹⁹.

¹⁹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2019 г. № 1659 «Об утверждении Правил обращения с конфискованными дикими животными в неволе, возврат которых в среду их обитания невозможен» // СЗ РФ. 2019. № 51 (ч. II). Ст. 7627.

Концептуальная основа законопроекта № 564365-8 и его нормы не соответствуют конституционным принципам охраны права собственности. Согласно Конституции Российской Федерации²⁰ (ч. 2 ст. 8) признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. На основании ст. 35 Конституции право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Нельзя не отметить важное фактическое обстоятельство: животные, которые содержатся и используются в цирках, в большинстве случаев рождаются и всю свою жизнь проводят в условиях неволи. Их невозможно подготовить к новым для них условиям жизнедеятельности без участия человека (реабилитировать). Такие животные утрачивают естественные инстинкты, позволяющие выживать в природной среде, которая для подобных особей исторически, географически и климатически является естественной средой обитания. Поэтому несостоятельна сама идея приспособления цирковых животных к иным для них условиям жизнедеятельности с последующим выпуском в естественную среду обитания.

Реализация решения, принятого на основании такой концептуальной идеи, повлечет гибель диких животных, которые ранее содержались и использовались в цирках. В отношении цирковых животных, которых предполагается оставлять в реабилитационных центрах и приютах для диких и экзотических животных, законопроект № 564365-8 не предусматривает гарантий, обеспечивающих улучшение условий содержания в сравнении с теми, в которых они были, находясь в цирках.

6. Реализация положений законопроекта № 564365-8, предусматривающих образование и деятельность реабилитационных центров для диких и экзотических животных, а также приютов для диких и экзотических животных, обеспечение этой деятельности территориями или акваториями, специально оборудованными сооружениями, объективно повлечет дополнительные расходы средств государственного бюджета. Однако в финансово-экономическом обосновании к законопроекту необоснованно утверждается, что данная законодательная инициатива «не потребует выделения дополнительных финансовых средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации».

При разработке законопроекта № 564365-8 не учтены положения ст. 83 Бюджетного кодекса Российской

²⁰ См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Федерации²¹ (далее — БК РФ). В соответствии с этой статьей, если принимается федеральный закон, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, то указанный законодательный акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств. Согласно указанной статье БК РФ выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета. Однако в законопроекте № 564365-8 требования положений БК РФ не соблюдены, в сопровождающих его документах соответствующих пояснений не содержится.

7. Проектируемые нормы направлены на существенное изменение правового режима деятельности цирков, что влечет необходимость установления переходного периода — времени, которое должно быть предоставлено циркам для подготовки к деятельности согласно новым условиям и требованиям.

В законопроекте № 564365-8 не предусматривается переходный период для вступления в силу новых норм, которые существенно изменяют действующее правовое регулирование деятельности цирков. Цирки не получают разумного запаса времени для приведения своей деятельности в соответствие с проектируемым запретом на содержание и использование животных.

Такой правотворческий подход не соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации о предоставлении субъектам правоприменения в случае необходимости возможности посредством установления временного регулирования в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям²².

На основании изложенного представляется, что актуальной задачей является не изменение федерального законодательства с целью установления императивного запрета на содержание и использование животных в цирках, а совершенствование практики правоприменения, прежде всего — в части осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными с целью соблюдения лицензионных требований²³. Эффективный государственный контроль (надзор) позволяет применять к нарушителям соответствующих требований такие меры, как приостановление и прекращение действия лицензии, ее аннулирование, а также привлечение виновных лиц к административной или уголовной ответственности²⁴.

Таким образом, изменения Закона об ответственном обращении с животными, которые предполагаются к внедрению законопроектом № 564365-8, предусматривающие установление запрета на содержание и использование животных в цирках без учета имеющихся юридических и фактических обстоятельств, не обеспечивающие повышение эффективности практики правоприменения, являются избыточными и концептуально необоснованными.

СЗ РФ. 2004. № 6. Ст. 450 ; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2010 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 7 Федерального закона “О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации” в редакции Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции” в связи с жалобами граждан А.А. Анохина и П.И. Зелинского и запросами Железнодорожного районного суда города Новосибирска и Кировского районного суда города Ростова-на-Дону» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2277 ; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации” и статьи 116 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2007 год” в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948. (Постановление) ; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2013 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 г. № 360-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации” в связи с запросами Арбитражного суда Сахалинской области и Арбитражного суда Приморского края» // СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3206 ; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2019 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности статьи 402 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.Ф. Низамовой» // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 820.

²³ См.: Горохов Д.Б. Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 153–171.

²⁴ Обращение с животными в России и за рубежом: законодательство и правоприменение : науч.-практич. пособ. / отв. ред. Д.Б. Горохов. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2025. С. 89–107, 124–135, 160–184, 212–240.

²¹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

²² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона “О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей” в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276 ; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан» //

Литература

1. Авхадеев В.Р. Научные концепции развития российского законодательства : монография / В.Р. Авхадеев, Е.Г. Азарова, Л.В. Андриченко [и др.] ; ответственные редакторы: Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 8-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2024. 655 с.
2. Горохов Д.Б. Правовое обеспечение формирования ответственного отношения к животным / Д.Б. Горохов, О.А. Ношенкова, Н.М. Хромова // Черные дыры в российском законодательстве. 2023. № 1. С. 60–70.
3. Горохов Д.Б. Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными / Д.Б. Горохов // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 153–171.
4. Задера С. Стоит ли России вслед за Узбекистаном запрещать диких животных в цирках? / С. Задера // Российская газета. 2024. 15 ноября.
5. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / ответственный редактор Д.Б. Горохов. Москва : Юридическая фирма «Контракт», 2020. 278 с.
6. Лейба Г. Цирк с конями или без. Депутаты обсудили идею запрета на использование животных в цирковых представлениях / Г. Лейба // Коммерсантъ. 2023. 19 октября.
7. Обращение с животными в России и за рубежом: законодательство и правоприменение : научно-практическое пособие / ответственный редактор Д.Б. Горохов. Москва : ИНФРА-М, 2025. 453 с.
8. Хабриева Т.Я. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский ; под редакцией Т.Я. Хабриевой. Москва : ИНФРА-М, 2021. 366 с.
9. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. 237 с.

DOI: 10.18572/1812-3775-2025-1-27-31

Поступила в редакцию: 05.02.2025. Принята к публикации: 27.02.2025.

Памятники садово-паркового искусства как особо охраняемая природная территория местного значения

Демичев Алексей Андреевич,

главный научный сотрудник научного центра Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры гражданского права и процесса Нижегородской академии Министерства внутренних дел Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, кандидат исторических наук, доктор юридических наук, профессор *aadem@bk.ru*

В статье анализируется законодательство субъектов Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях местного значения, в которых предусматривается такая категория особо охраняемых природных территорий, как памятники садово-паркового искусства, а также реальная практика создания памятников садово-паркового искусства. Автор приходит к выводу, что отнесение памятников садово-паркового искусства к особо охраняемым природным территориям является принципиально ошибочным в силу их происхождения и целевого назначения.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории местного значения, законодательство субъектов Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, памятники садово-паркового искусства, парки-памятники садово-паркового искусства.

Законодательством субъектов Российской Федерации предусматривается, по нашим подсчетам, не менее 90 различных категорий особо охраняемых территорий (далее — ООПТ) местного значения¹. Одной из специфических категорий ООПТ местного значения являются памятники садово-паркового искусства.

«Специфических» потому, что «памятники искусства», да еще «садово-паркового», не коррелируют с понятием ООПТ, данным в преамбуле к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»².

¹ См.: Демичев А.А. Особо охраняемые природные территории местного значения: общая характеристика законодательства и категории // Экологическое право. 2024. № 5. С. 8–13.

² См.: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.