



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## РЕШЕНИЕ

### ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 20 мая 2002 года

Дело № 2002-01-03

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Анита Ушацка, Романс Апситис, Илма Чепане, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе и Илзе Скултане,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статьи 19<sup>2</sup> и 28<sup>1</sup> Закона о Конституционном суде,

по конституционной жалобе Дианы Бранцевичи, Маргариты Гришановой, Юлии Опиковой, Ольги Павловой и Галины Водневой в письменном процессе рассмотрел дело

**«О соответствии «Правил № 349 Кабинета Министров от 31 июля 2001 года «Изменения в правилах № 291 Кабинета Министров от 3 октября 1995 года «Правила содержания собак и кошек» статье 105 Конституции и пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров».**

## **Констатирующая часть**

3 октября 1995 года Кабинет Министров согласно пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров издал правила № 291 «Правила содержания собак и кошек» (далее – Правила содержания собак и кошек). На момент издания правил Саэйма не приняла закона, регулирующего требования к содержанию домашних (комнатных) животных.

9 декабря 1999 года Саэйма приняла Закон о защите животных, который вступил в силу 1 января 2000 года.

Цель данного закона установлена статьей 2 закона, а также преамбулой. Статья 2 закона предусматривает, что «данный закон устанавливает права и обязанности в области защиты животных». В свою очередь, согласно преамбуле закона «этической обязанностью человечества является обеспечение хорошего содержания и защиты всех видов животных, так как каждая особь сама по себе является ценностью. Моральной обязанностью человека является уважение любого создания, отношение к животным с сочувствующим пониманием и их защита. Никому не позволено без основательной причины убивать животное, причинять ему боль, страдания или вредить иным образом».

Статья 16 упомянутого закона устанавливает, что «запрещено содержать в качестве домашних (комнатных) животных диких ядовитых и хищных животных, обезьян, морских млекопитающих, а также животных, которых следует кормить живыми теплокровными животными».

Переходными условиями Закона о защите животных предусмотрено, что «лица, в собственности которых на момент вступления в силу данного закона имеются упомянутые в статье 16 животные, не должны допускать размножения данных животных и до 1 июля 2000 года должны обеспечить содержание животных в коллекциях диких животных, а, если это невозможно, - эвтаназию».

В свою очередь, статья 10 закона устанавливает право Кабинета Министров издавать правила в области защиты животных. Согласно пункту 2 данной статьи Кабинет Министров издает «правила защиты домашних (комнатных) животных и устанавливает требования к хорошему содержанию данных животных, торговле и демонстрации на публичных выставках, а также права и обязанности держателя домашнего (комнатного) животного». 6 декабря 2001 года Сэйма дополнила переходные условия к закону, установив в подпункте 1 пункта 3 условий, что такие правила Кабинет Министров должен издать до 1 июля 2002 года. Упомянутые изменения к закону вступили в силу 5 января 2002 года.

31 июля 2001 года правилами № 349 «Изменения в правилах № 291 Кабинета Министров от 3 октября 1995 года «Правила содержания собак и кошек» Кабинет Министров дополнил Правила содержания собак и кошек подпунктом 6.5, запретив «содержать, размножать и ввозить в страну собак породы питбультерьер, аргентинский дог, бразильская фила, тоса ину и американский стаффордширский терьер, а также помесь собак данных пород». В пункте 2 правил дополнительно предусмотрено, что «собаки породы питбультерьер, аргентинский дог, бразильская фила, тоса ину и американский стаффордширский терьер и помесь собак данных пород, которые приобретены до момента вступления в силу данных

правил, до 1 августа 2002 года подлежат стерилизации или кастрации».

**Заявительницы конституционной жалобы** (далее – заявительницы)- Диана Бранцевича, Маргарита Гришанова, Юлия Опикова, Ольга Павлова и Галина Воднева – оспаривают соответствие «Правил № 349 Кабинета Министров от 31 июля 2001 года «Изменения в правилах № 291 Кабинета Министров от 3 октября 1995 года «Правила содержания собак и кошек» (далее – оспариваемый акт) статье 105 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) и пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров.

В конституционной жалобе указано, что оспариваемый акт издан согласно пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров. Данный пункт предусматривает, что Кабинет Министров может издавать правила в случаях, «если соответствующий вопрос не урегулирован законом». Ссылаясь на постановления Конституционного суда, заявительницы указывают, что законодательное право принадлежит Сазьме и что правительство, на основе пункта 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров, не может издавать правила по вопросам, которые входят в компетенцию законодателя.

Заявительницы считают, что регулируемые в оспариваемом акте правовые нормы – запрет содержать, размножать и ввозить в страну собак определенной породы, а также правила, как следует поступать с упомянутыми собаками, которые приобретены до момента вступления в силу оспариваемого акта, - находится в компетенции законодателя. Сазьма в статье 16 Закона о защите животных исчерпывающе установила, каких животных запрещено

держат как домашних (комнатных) животных. Кабинет Министров, в свою очередь, согласно пункту 2 статьи 10 Закона о защите животных уполномочен утверждать правила о защите домашних (комнатных) животных и права и обязанности их содержащих. Заявительницы подчеркивают, что Кабинет Министров при издании оспариваемого акта зашел в сферу действия Сазймы и нарушил свою компетенцию.

В конституционной жалобе выражено мнение, что Правила содержания собак и кошек уточняют нормы Закона о защите животных и подчинены ему. Следовательно, такие правила можно издать только на основании Закона о защите животных, то есть, в случае, упомянутом пунктом 2 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров. Такие правила нельзя издавать на основании пункта 3 статьи 14 данного закона.

Заявительницы утверждают, что оспариваемый акт не соответствует статье 105 Конституции. Государство признает и защищает права человека на собственность, в том числе право собственности на собак породы питбультерьер, аргентинский дог, бразильская фила, тоса ину и американский стаффордширский терьер и помесь собак данных пород. Право на собственность могут быть ограничены только на основе закона. Кабинет Министров нарушил свою компетенцию, самовольно дополнив список запрещенных животных, установленный статьей 16 Закона о защите животных. При установлении для собственников животных обязанности до 1 августа 2002 года стерилизовать или кастрировать собак упомянутых пород и помесь собак данных пород уменьшается стоимость данных собак, и такое действие направлено на уничтожение конкретных

пород собак. В результате ограничиваются права собственника на свою собственность.

Заявительницы просят признать оспариваемый акт недействительным с момента его принятия.

**Орган, издавший оспариваемый акт, - Кабинет Министров-** в ответе указывает, что оспариваемый акт не противоречит статье 105 Конституции и пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров.

Кабинет Министров указывает, что во время принятия Правил содержания собак и кошек не был принят закон, регулирующий требования содержания и защиты животных, включая домашних (комнатных) животных, а также права и обязанности собственника или держателя животного.

В ответе подчеркнута, что целью Закона о защите животных согласно преамбуле закона является обеспечение хорошего содержания и защиты животных. Хорошее содержание животных является, в свою очередь, общностью мероприятий по обеспечению физиологических нужд животных. Таким образом, данный закон не может быть основанием для правил Кабинета Министров, в которых предусмотрено требование стерилизовать или кастрировать индивидов «агрессивных пород собак», которые приобретены до дня вступления в силу правил, так как целью данных мероприятий не является обеспечение физиологических нужд животных. Кабинет Министров считает, что цели Закона о защите животных и Правил содержания собак и кошек отличаются. Так как закон и Правила содержания собак и кошек регулируют разные вопросы,

оспариваемый акт не противоречит пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров.

Кабинет Министров поясняет, что в июле 2001 года, когда произошли связанные с тяжкими последствиями нападения американского стаффордширского терьера на детей, было необходимо быстро и эффективно реагировать. Оспариваемый акт был издан, так как содержание собак «агрессивных пород» создавало угрозу безопасности, здоровью и жизни людей. Запрет отдельных пород собак был необходим с учетом негативного отношения общества к содержанию этих пород собак, и для достижения указанной в пункте 2 Правил содержания собак и кошек цели – обеспечить то, что содержание собак не угрожает обществу.

В ответе выражено мнение, что породы американского стаффордширского терьера и питбультерьера были созданы для собачьих боев. Этим породам собак присуще генетическое стремление нападать на собак и маленьких животных. Нападения данных пород собак особенно жестоки, и их трудно прекратить. Если собака нападает на человека, последний может получить тяжкие телесные повреждения. Поэтому Кабинет Министров принял решение запретить определенные породы собак.

Кабинет Министров утверждает, что оспариваемый акт разработан с учетом опыта других государств. В нескольких государствах – участницах Европейского Союза установлены ограничения на содержание и ввоз в страну отдельных пород собак, а также стерилизация или кастрация этих пород собак.

При оценке предусмотренного статьей 105 Конституции ограничения права собственности Кабинет Министров подчеркивает,

что следует соблюдать принцип соразмерности. Следует оценить, какие основные права человека – право на собственность или право на жизнь и здоровье – важнее. Право человека на жизнь является абсолютным, оно ни в коем случае не должно ограничиваться. Следовательно, ограничение права собственности имеет легитимные цели – защита права человека на жизнь и здоровье.

По делу была установлена **экспертиза** по характеристикам отдельных пород собак с привлечением специалистов (экспертов) Вии Клучниеце, президента объединения общественных организаций «Latvijas kinoloģiskā federācija», Татьяны Зоренко, Dr.h.biol., ассоциированного профессора Кафедры зоологии Биологического факультета Латвийского университета, а также Образовательного центра ветеринарной медицины.

В заключении эксперта Вии Клучниеце выражено мнение, что в целом агрессивной нельзя считать ни одну породу собак, так как формирование характера собаки зависит от воспитания и селекции. Запрещенные оспариваемым актом породы собак также нельзя считать агрессивными в целом. Однако, агрессию этих, а также некоторых других пород собак (ротвейлеры, доберманы, немецкие овчарки) легче спровоцировать чем агрессию других пород собак. Эксперт считает, что стерилизация и кастрация не всегда меняют психику собаки. Если животные стерилизуются или кастрируются до годовалого возраста, они становятся спокойнее, а в случае кастрации или стерилизации взрослых животных иногда наблюдается обратная реакция. В заключении указано, что существующие административные штрафы и гражданская правовая ответственность собственника (владельца) собаки в случаях, если собака покусала человека, являются достаточными, однако, правоохранные



учреждения должны более умело расследовать каждый случай. Эксперт утверждает, что запрет на отдельные породы собак установлен без учета отрицательного мнения специалистов по поводу данного запрета.

Эксперт Татьяна Зоренко признает, что ни одну породу нельзя считать агрессивной в целом. Однако, практика доказывает, что существуют отдельные породы собак, представители которых чаще ведут себя неадекватно ситуации и агрессивно. Опасными могут быть все догообразные собаки: питбультеры, аргентинский дог, бразильская фила, тоса ину и американский стаффордширский терьер. В заключении указано, что стерилизация и кастрация не меняют принципиально психику и поведение собаки. Однако, после кастрации агрессивность может уменьшиться. Эксперт считает, что общество Латвии не готово к содержанию собак «группы риска», однако, необходимо не запрещать держать собак, а информировать общество, и особенно молодое поколение, об этих проблемах. Штрафы за нарушения содержания собак должны быть как более строгими, так и дифференцированными. Необходимо как тестирование собак, так и обучение их собственников.

Директор Образовательного центра ветеринарной медицины Иварс Лусис в заключении указывает, что отдельные породы собак могут считаться агрессивными в целом и им присуща врожденная агрессивность. В данных породах число агрессивных особей больше чем в других породах. Агрессивность часто наблюдается у ротвейлеров, кавказских овчарок, неаполитанских мастифов, чау-чау и доберманов. Иварс Лусис утверждает, что стерилизация и кастрация меняет психику собак, особенно в случаях, если она произошла в раннем возрасте. Кастрированные животные вследствие

недостатка половых гормонов являются менее агрессивными, однако, уменьшение агрессивности или ее исчезновение нельзя прогнозировать во всех случаях. В заключении предлагается соблюдать рекомендации Европейской Федерации ветеринарных врачей и отложить разработку и применение новых нормативных актов до получения корректных доказательств об опасности отдельных пород собак. Самым эффективным способом для защиты общества от агрессивных собак являются строгие меры против конкретных собак и их хозяев. Необходимо просвещать собственников собак, внедрять единую систему идентификации всех собак и принимать другие меры.

#### **Часть выводов**

Статья 105 Конституции устанавливает: «Каждый имеет право на собственность. Собственность нельзя использовать вопреки интересам общества. Право собственности может быть ограничено исключительно согласно закону. Принудительное отчуждение собственности для нужд общества допускается только в исключительных случаях на основании отдельного закона за справедливое вознаграждение.»

Для констатации содержания включенных в Конституцию норм прав человека их следует толковать по возможности в соответствии с интерпретацией, которая используется в практике применения международных норм прав человека. Практика Европейского Суда по правам человека является обязательной в отношении интерпретации Европейской Конвенции по защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 года (далее – Конвенция), и данная практика используется также для толкования соответствующих норм

Конституции (см. *Решение Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01*).

Статья 1 протокола 1 Конвенции предусматривает:

«Любое физическое или юридическое лицо имеет право на собственность. Никого нельзя лишить его собственности, кроме случая, если это происходит в интересах общества и в условиях, установленных законом и соответствующих всеобщим принципам международного права.

Упомянутые условия ни в коей мере не должны ограничивать права государства на издание таких законов, которые оно считает необходимыми для контроля использования собственности согласно всеобщим интересам или для обеспечения уплаты налогов или иных платежей либо штрафов.»

Европейский Суд по правам человека при интерпретации закрепленных в статье 1 протокола 1 Конвенции прав на собственность сделал вывод, что данная статья включает три отдельные нормы: во-первых, первое предложение статьи предусматривает право беспрепятственно наслаждаться (peaceful enjoyment) правом собственности, во-вторых, второе предложение статьи устанавливает запрет на самовольное лишение собственности и условия лишения собственности, и в-третьих, во второй части статьи признается, что государство имеет право контролировать использование собственности согласно всеобщим интересам [см. *Решение Европейского Суда по правам человека от 23 сентября 1982 года по делу “Спорронг и Ленрот против Швеции» (Sporrong and Lönnroth v. Sweden)*].

Эти три отдельные нормы являются тесно взаимосвязанными. Статья 1 протокола 1 Конвенции предусматривает ответственность государства за вмешательство в осуществление права собственности, если в результате этого вмешательства уменьшается экономическая стоимость собственности (см. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Third edition by P.van Dijk. G.J.H.van Hoof. The Hague – London – Boston. Kluwer Law International, 1998, p. 620*). Однако, в определенных случаях государство может вмешиваться в реализацию права собственности. Одной из форм вмешательства государства является контроль за использованием собственности, который установлен во второй части статьи.

Статья 105 Конституции также устанавливает как беспрепятственное осуществление права собственности, так и право государства на ограничение использования собственности в интересах общества. Латвийское государство может издавать необходимые законы для контроля использования собственности согласно интересам общества.

Обоснованным является мнение заявителей, что Кабинет Министров при издании оспариваемого акта затронул право на собственность собственников собак породы питбультерьер, аргентинский дог, бразильская фила, тоса ину и американский стаффордширский терьер, а также хозяев помеси собак данных пород. Право собственности включает также право получения от вещи всех возможных благ, то есть, доходов и плодов. Оспариваемый акт, запретив размножение собак упомянутых пород, а также предусмотрев обязанность собственников (владельцев) собак данных пород подвергнуть собак стерилизации или кастрации, ограничивает право собственника на получение всех возможных благ

от своей собственности. В результате применения оспариваемого акта может уменьшиться экономическая стоимость собак данных пород.

Латвийское государство могло ограничить право собственности на собак отдельных пород. Однако, практикой Европейского Суда по правам человека признано, что любое ограничение права собственности, связанное с правом государства контролировать использование собственности, должно достигать справедливого равновесия между всеобщими интересами общества и защитой основных прав индивида (см. *Решение Европейского Суда по правам человека от 23 сентября 1982 года по делу “Споргонг и Ленрот против Швеции” (Sporrong and Lönnroth v. Sweden)*).

Право собственности можно ограничить, но следует проверить, оправдывается ли ограничение, а именно, :

- 1) установлено ли оно законом;
- 2) имеет ли оно легитимную цель;
- 3) соразмерно ли оно (пропорционально).

Следовательно, вначале следует проверить, установлено ли законом предусмотренное в оспариваемом акте ограничение права собственности.

Практикой Европейского Суда по правам человека признается, что «законом» может быть не только изданный парламентом акт, но также иной всеобщий обязательный (внешний) нормативный акт, например, правила правительства. Он должен быть издан на основании закона, опубликован или иным образом доступен и достаточно четко сформулирован, чтобы адресат мог понять свои

права и обязанности, а также он должен соответствовать принципам правового государства [см. *Решение Европейского Суда по правам человека от 23 марта 1983 года по делу “Силвер и другие против Великобритании” (Silver and others v. the United Kingdom)*].

По делу «Малон против Великобритании» (*Решение от 2 августа 1984 года по делу “Malone v. The United Kingdom”*) суд признал, что такой нормативный акт должен соответствовать также принципу законности: «Это не соответствует принципам правового государства, если данное исполнительной власти право выбора было установлено как неограниченная власть. Следовательно, закон должен достаточно ясно устанавливать данный компетентным органам объем полномочий и вид их осуществления с учетом легитимной цели установленного средства, чтобы предложить индивиду адекватную защиту от самовольного вмешательства.»

Третье предложение статьи 105 Конституции устанавливает, что право собственности можно ограничить исключительно согласно закону. При интерпретации данной нормы Конституции согласно практике Европейского Суда по правам человека, следует сделать вывод, что слово «закон» включает не только принятые Саэймой законы, а и другие всеобщие обязательные (внешние) нормативные акты, если только они соответствуют вышеупомянутым критериям.

Оспариваемый акт издан согласно пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров. Норма данного закона предусматривает право Кабинета Министров издавать правила в случаях, «если соответствующий вопрос не урегулирован законом».

При интерпретации пункта 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров следует учитывать статью 1 Конституции, из

которой следует принцип деления власти, и статью 64, которая устанавливает, что «законодательное право принадлежит Саэйме, а также народу в порядке и размерах, предусмотренных данной Конституцией», а также статью 81, которая делегирует Кабинету Министров законодательное право в особо предусмотренных случаях (см. *Решение Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409*).

В момент издания Правил содержания собак и кошек 3 октября 1995 года Саэйма не приняла закон, регулирующий содержание домашних (комнатных) животных, поэтому Кабинет Министров издал данные правила на основании пункта 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров.

Ситуация изменилась после того, как вступил в силу принятый Саэймой 9 декабря 1999 года Закон о защите животных. Законодатель в статье 16 данного закона перечислил животных, которых запрещено содержать как домашних (комнатных) животных. Следовательно, запрет содержать отдельных животных как домашних животных установлен законом и он уже не является не урегулированным законом вопросом.

В переходных условиях Закона о защите животных регламентированы также действия с животными, содержание которых запрещено, но которые находятся в собственности лиц в момент вступления в силу закона.

Если законодатель хотел бы после вступления в силу закона дополнить перечень данных животных включенными в оспариваемый акт породами собак, он мог бы изменить Закон о защите животных.

Следовательно, с момента вступления в силу Закона о защите животных Кабинет Министров не мог установить ограничения на содержание, размножение и ввоз в Латвию определенных пород собак на основании пункта 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров. Правительство при издании оспариваемого акта 31 июля 2001 года, то есть, после вступления в силу Закона о защите животных, самовольно дополнило установленное законодателем перечисление животных, которых запрещено содержать как домашних (комнатных) животных. Кабинет Министров также установил, что собственники собак запрещенных оспариваемым актом пород до 1 августа 2002 года должны подвергнуть данных собак стерилизации или кастрации. Следовательно, правительство нарушило установленный статьей 1 Конституции принцип деления власти и зашло в законодательную сферу, нарушив статью 64 Конституции.

Саэйма могла уполномочить Кабинет Министров установить ограничения на содержание, размножение и ввоз в Латвию собак определенных пород, но такое полномочие и такие правила правительства должны соответствовать вышеупомянутым критериям, а именно, не только правила должны быть опубликованы и сформулированы таким образом, чтобы собственники собак могли понять свои обязанности, но и закон должен достаточно ясно устанавливать объем данных Кабинету Министров полномочий и вид их осуществления, чтобы не допустить самовольного вмешательства исполнительной власти в реализацию права собственности индивида.

Хотя пунктом 2 статьи 10 Закона о защите животных предусмотрено, что Кабинет Министров утверждает «правила защиты домашних (комнатных) животных и устанавливает



требования по хорошему содержанию данных животных, торговле ими и демонстрированию на публичных выставках, а также права и обязанности держателя домашнего (комнатного) животного», однако, в данную норму закона не включено полномочие правительству устанавливать также запрет на содержание, размножение и ввоз в страну собак отдельных пород.

Пункт 1 Правил содержания собак и кошек предусматривает, что «данные правила устанавливают единый порядок регистрации собак, учета котов и содержания упомянутых животных». С дополнением пункта 6 главы II «Обязанности собственников (владельцев)» оспариваемого акта подпунктом 5 собственникам (владельцам) собак запрещено содержать, размножать и ввозить в страну собак установленных пород. Однако, Закон о защите животных не уполномочивает Кабинет Министров устанавливать такой запрет.

Данный вывод подтверждают также материалы дела. Так, Кабинет Министров в ответе и дополнении к ответу указал, что на основании пункта 2 статьи 10 Закона о защите животных до 1 июля сего года предусмотрено издать правила Кабинета Министров. Кабинет министров представил Конституционному суду разработанный Министерством земледелия проект правил Кабинета министров «Правила защиты домашних (комнатных) животных, требования по хорошему содержанию, торговле, демонстрации на публичных выставках данных животных, права и обязанности держателя домашних (комнатных) животных, а также порядок регистрации собак и котов». В нем уже не предусмотрен запрет на содержание, размножение или ввоз в Латвию установленных пород собак.

Следовательно, не существует такое установленное законом полномочие для Кабинета Министров устанавливать запрет на содержание, размножение или ввоз в страну отдельных пород собак, в котором был бы сформулирован объем данных полномочий и способ их осуществления.

Таким образом, предусмотренные оспариваемым актом ограничения использования права собственности не установлены согласно закону в понимании третьего предложения статьи 105 Конституции.

Если ограничение основных прав не установлено **законом**, то это не соответствует Конституции. Следовательно, нет необходимости дополнительно оценивать, является ли легитимной цель предусмотренных оспариваемым актом ограничений использования прав собственности, пригодно ли ограничение для достижения данной цели и соразмерно (пропорционально) ли оно.

### **Заключительная часть**

На основании статей 30-32 Закона о Конституционном суде  
Конституционный суд

**решил:**

Признать правила № 349 Кабинета Министров от 31 июля 2001 года «Изменения в правилах № 291 Кабинета Министров от 3 октября 1995 года «Правила содержания собак и кошек» не соответствующими статье 105 Конституции и пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета Министров и недействительными со дня опубликования решения.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель судебного заседания

Айварс Эндзиньш