



Председателю
постоянной комиссии
по экологии и природопользованию

Н.А. Кузьмину

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311
Тел. (812) 274-85-18
Факс (812) 274-85-39

18.01.2018 № 7281-1/17-11-0-1

На № _____ от _____

Уважаемый Николай Алексеевич!

Правовое управление, изучив экспертное заключение Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области по результатам проведения повторной правовой экспертизы на областной закон от 21 июня 2013 года № 38-оз «О безнадзорных животных в Ленинградской области» (далее – областной закон № 38-оз), сообщает следующее.

Согласно части 1-1 статьи 4 областного закона № 38-оз **при отсутствии приютов, свободных мест в приютах осуществляется возврат отловленных животных в прежнюю среду обитания после обязательного проведения стерилизации (кастрации), вакцинации, мечения и иных профилактических мероприятий**, предусмотренных настоящим областным законом, специалистами в области ветеринарии.

По мнению Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области, указанные положения областного закона № 38-оз противоречат требованиям пункта 49 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), согласно которому **к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится организация проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных.**

В обоснование своей позиции Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области ссылается на Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2017 года № 41-

АПГ16-12, в котором, в частности, указано, что федеральный законодатель предусмотрел решение вопроса регулирования численности безнадзорных животных, как источника болезней, путем проведения мероприятия, представляющего собой единство двух действий: отлов и содержание, что исключает иное правовое регулирование на региональном уровне общественных отношений в названной сфере, в том числе предусматривающее вместо содержания безнадзорных животных их возврат в прежнюю среду обитания.

Правовое управление отмечает, что в настоящее время в Российской Федерации фактически отсутствуют нормативные правовые акты федерального уровня, которыми в полной мере были бы урегулированы отношения, связанные с **содержанием безнадзорных животных**.

Исключение составляют Гражданский кодекс Российской Федерации, Санитарно-эпидемиологические правила СП 3.1.7.2627-10 «Профилактика бешенства среди людей», утвержденные постановлением Главного государственного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 года № 54 (далее – Санитарные правила СП 3.1.7.2627-10) и Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 3.2.3215-14, утвержденные постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 22 августа 2014 года № 50 (далее – Санитарные правила и нормативы СанПиН 3.2.3215-14).

Так, в соответствии с пунктом 9.5. Санитарных правил СП 3.1.7.2627-10, пунктом 8.4.2 Санитарных правил и нормативов СанПиН 3.2.3215-14 регулирование численности безнадзорных животных проводится путем их отлова и **содержания в специальных питомниках**. При реализации региональных программ санитарно-эпидемиологического благополучия населения **организация и проведение указанных мероприятий относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации**.

Таким образом, отловленные безнадзорные животные должны содержаться в **специальных питомниках** (согласно терминологии, используемой в подзаконных нормативных правовых актах).

Проблема заключается в том, что ни один из указанных правовых актов не позволяет уяснить смысл и раскрыть содержание таких понятий, как **«специальный питомник»**, **«содержание безнадзорных животных»**.

Отсутствуют также нормы, которые устанавливали бы **единые требования, предъявляемые к содержанию безнадзорных животных в специальных питомниках**, и, соответственно, позволяли бы ответить на вопрос, **в течение какого времени должно обеспечиваться такое содержание**.

Буквальное толкование Верховным Судом Российской Федерации пункта 49 части 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ означает, что на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагается обязанность по содержанию безнадзорных животных в специальных питомниках **в течение неограниченного времени**.

Однако, во-первых, при этом не учитываются фактические возможности специальных питомников.

Следует отметить, что статьей 137 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что при осуществлении гражданами своих прав в отношении животных не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности.

В этом смысле помещение безнадзорных животных в специальный питомник может иметь место только при условии соблюдения их потребностей в полноценном сбалансированном питании, сне, движении (что отражено в пункте 3 части 2 статьи 4 областного закона № 38-оз).

Кроме того, статьей 231 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено правило, в соответствии с которым лицо, которому были переданы для содержания обнаруженные безнадзорные животные, может приобрести право собственности на них, если в течение шести месяцев с момента заявления о задержании безнадзорных домашних животных их собственник не будет обнаружен или сам не заявит о своем праве на них.

При отказе этого лица от приобретения в собственность содержащихся у него безнадзорных животных они **поступают в муниципальную собственность** и используются в порядке, определяемом органом местного самоуправления.

Анализируя указанные нормы, можно сделать вывод о том, что **специальный питомник** вправе самостоятельно принять одно из следующих решений: 1) обратить переданных ему для содержания безнадзорных животных в собственность и распоряжаться ими по своему усмотрению; 2) отказаться от реализации данного права (что означает автоматический переход данных животных в муниципальную собственность с передачей обязанностей по их дальнейшему содержанию **органам местного самоуправления**).

Следует, однако, отметить, что положения статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации не соотносятся в полной мере ни с нормами Федерального закона № 184-ФЗ, согласно которым **обязанность** по содержанию безнадзорных животных возложена на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, ни с нормами Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми **органы местного самоуправления** городского, сельского поселения, городского округа **имеют лишь право** на осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории соответствующего муниципального образования, ни с положениями Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», который **не наделяет** органы местного самоуправления какими-либо полномочиями по решению вопросов в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического населения (при том, что вопросы отлова и содержания безнадзорных животных относятся именно к этой сфере правового регулирования).

Таким образом, федеральное законодательство в указанной сфере правового регулирования является достаточно противоречивым, при этом отдельные вопросы содержания безнадзорных животных не урегулированы вовсе.

Правовое управление отмечает, что частью 5 статьи 3 и частью 1 статьи 4 областного закона № 38-оз установлено **общее правило**, в соответствии с которым отловленные безнадзорные животные **подлежат передаче в приют и последующему содержанию в приюте**.

В соответствии со статьей 2 областного закона № 38-оз полномочиями по созданию приютов для содержания безнадзорных животных, ведению реестра действующих приютов наделены органы исполнительной власти Ленинградской области.

Финансирование мероприятий по созданию приютов, содержанию безнадзорных животных в приютах осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели в областном законе об областном бюджете Ленинградской области на соответствующий финансовый год и на плановый период.

Как указано в областном законе № 38-оз, безнадзорные животные также могут содержаться в приютах, созданных некоммерческими организациями на территории Ленинградской области. В этом случае некоммерческим организациям оказываются меры государственной поддержки в порядке, установленном областным законом от 29 июня 2012 года № 52-оз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ленинградской области».

Необходимо отметить, что **обязанность** по содержанию отловленных безнадзорных животных в контексте областного закона № 38-оз может быть возложена только на приюты, созданные органами исполнительной власти Ленинградской области.

С момента принятия областного закона № 38-оз и до настоящего времени решений о создании приютов для безнадзорных животных органами исполнительной власти Ленинградской области не принималось.

В целях решения проблемы, связанной с необходимостью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Ленинградской области, областным законом от 2 июля 2014 года № 41-оз в областной закон № 38-оз были внесены изменения, согласно которым **при отсутствии приютов, свободных мест в приютах** осуществляется возврат отловленных животных в прежнюю среду обитания **после обязательного проведения стерилизации (кастрации), вакцинации, мечения и иных профилактических мероприятий**, предусмотренных настоящим областным законом, специалистами в области ветеринарии.

В отсутствие созданных в установленном порядке приютов указанные меры (отлов безнадзорных животных, стерилизация, вакцинация, мечение и проведение иных необходимых профилактических мероприятий) позволяют минимизировать негативное воздействие факторов среды обитания, создающее угрозу жизни или здоровью человека, что соответствует общим

целям Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Отдельно следует отметить, что в федеральном законодательстве отсутствуют нормы, прямо запрещающие возвращать ранее отловленных здоровых безнадзорных животных в места прежнего обитания.

В то же время такие положения содержатся в части 2 статьи 33 Модельного закона об обращении с животными, принятого 31 октября 2007 года постановлением 29-17 на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, Практических указаниях для контроля бездомных собак, принятых Всемирным обществом защиты животных и Всемирной организацией здравоохранения в марте 1995 года.

С учетом изложенного правовое управление полагает, что положения части 1-1 статьи 4 областного закона № 38-оз не находятся в противоречии с действующим федеральным законодательством.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин