



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 611-55-85

12.09.2018 № 4203-1/1822-0-5

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменения в статью 2.2 областного закона «Об административных правонарушениях»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
А.Я. Лебедевым

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается дополнить статью 2.2 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон «Об административных правонарушениях») новыми составами административных правонарушений, установив ответственность за конкретные нарушения правил содержания и выгула домашних животных.

К содержанию законопроекта имеется следующее замечание.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях **относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.**

Правила содержания и выгула домашних животных определены областным законом от 18 июня 2015 года № 61-оз «О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 61-оз).

Таким образом, административная ответственность за нарушение указанных правил, теоретически, могла бы быть предусмотрена областным законом «Об административных правонарушениях».

Проблема, однако, заключается в том, что на территории Российской Федерации продолжает действовать в определенной степени устаревший, но не признанный утратившим силу нормативный правовой акт советского периода – Правила содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР, утвержденные Министром жилищно-коммунального хозяйства РСФСР 12 июня 1981 года, Министром сельского хозяйства РСФСР 24 июня 1981 года, Минздравом РСФСР 24 июня 1981 года, заместителем Министра юстиции РСФСР 3 июля 1981 года, заместителем Председателя Правления Роспотребсоюза 29 июня 1981 года (далее также – Правила содержания собак и кошек, Правила).

Правила содержания собак и кошек были приняты во исполнение Постановления Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1980 года № 449 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР» и на данный момент являются, по сути, **единственным** нормативным правовым актом федерального уровня, устанавливающим **обязательные требования** к содержанию и выгулу домашних животных (собак и кошек).

Так, например, согласно пункту 1.7 Правил владельцы собак, имеющие в пользовании земельный участок, могут содержать собак в свободном выгуле только на хорошо огороженной территории (в изолированном помещении) или на привязи. О наличии собак должна быть сделана предупреждающая надпись при входе на участок.

Согласно пункту 3.1 Правил выводить собак из жилых помещений (домов), а также изолированных территорий в общие дворы и на улицу можно только на коротком поводке или в наморднике, с номерным знаком на ошейнике (кроме щенков до трехмесячного возраста).

В соответствии с пунктом 3.2 Правил выгуливать собак можно только на специально отведенной для этой цели площадке. Если площадка огорожена, разрешается выгуливать собак без поводка и намордника.

Согласно пункту 3.4 Правил запрещается выгуливать собак лицам, находящимся в нетрезвом состоянии.

Следует отметить, что основные положения Правил были воспроизведены в областном законе № 61-оз, концепция которого и заключалась в том, чтобы установить на территории Ленинградской области единые правила содержания домашних животных (на основе существующих Правил содержания собак и кошек), после чего предусмотреть административную ответственность за нарушение указанных правил на региональном уровне.

Соответственно, в диспозицию статьи 2.2 областного закона «Об административных правонарушениях» **изначально планировалось включить все возможные составы административных правонарушений,**

а именно: выгул домашних животных без поводка или без использования специального переносного контейнера, допущение нахождения или выгул собак в многолюдных общественных местах без короткого поводка и намордника, выгул домашних животных на детских и спортивных площадках, школьных дворах, пляжах и иных территориях, на которых выгул запрещен в соответствии с законодательством, выгул домашних животных лицом, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, непринятие мер, направленных на обеспечение безопасности окружающих, при содержании собаки на частной территории.

Однако в процессе работы над проектом областного закона «О внесении изменений в областной закон об административных правонарушениях» (впоследствии принятого Законодательным собранием Ленинградской области в качестве областного закона от 11 апреля 2016 года № 18-оз) указанная редакция статьи 2.2 не получила поддержки, поскольку, согласно статье 1.3 КоАП РФ, **установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относится к ведению Российской Федерации.**

Иными словами, субъект Российской Федерации вправе воспроизвести в нормативном правовом акте регионального уровня отдельные нормы, содержащиеся в федеральном законодательстве (как это и произошло в случае с принятием областного закона № 61-оз), но не вправе установить «региональную» административную ответственность за нарушение указанных норм, поскольку они уже содержатся в нормативном правовом акте федерального уровня, вследствие чего ответственность за их нарушение должна быть установлена **КоАП РФ.**

Поскольку требование о запрете выгула домашних животных, требующих особой ответственности собственника, несовершеннолетними, не достигшими четырнадцати лет, является **единственным** положением областного закона № 61-оз, которое **отсутствует** в Правилах содержания собак и кошек, и **ответственность за нарушение которого, соответственно, не установлена на федеральном уровне**, в окончательную редакцию статьи 2.2 областного закона № 47-оз был включен именно этот состав административного правонарушения.

Что касается всех прочих требований, то ответственность за их несоблюдение, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, должна наступать в соответствии со статьей 10.6 КоАП РФ (**Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил**), поскольку в процессе разрешения конкретных дел об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что Правила содержания собак и кошек **относятся к числу ветеринарно-санитарных правил** (см.

определения Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2015 года № 74-АПГ15-15, от 19 ноября 2014 года № 55-АПГ14-11).

Правовое управление не располагает информацией о фактическом применении положений статьи 10.6 КоАП РФ на территории Ленинградской области (в части привлечения виновных лиц к ответственности за нарушение Правил содержания собак и кошек).

Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Согласно статье 23.14 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 10.6 КоАП РФ, рассматривают **органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор.**

В частности, на территории Ленинградской области полномочия по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 10.6 КоАП РФ, могут быть реализованы: 1) руководителем Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Санкт-Петербургу, Ленинградской и Псковской областям или его заместителями (в пределах их компетенции); 2) начальником Управления ветеринарии Ленинградской области (главным государственным ветеринарным инспектором Ленинградской области) или его заместителем.

При этом необходимо иметь в виду, что указанные должностные лица лишены возможности составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 10.6 КоАП РФ, в рамках осуществления ими государственного ветеринарного надзора (то есть в рамках организации и проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), поскольку, согласно пункту 1.1 статьи 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», при проведении проверки должностные лица органа государственного надзора не вправе проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР (в рассматриваемом случае – требований, установленных Правилами содержания собак и кошек).

С учетом положений статьи 28.1 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 10.6 КоАП РФ, могут составляться указанными должностными лицами лишь **при непосредственном обнаружении** ими достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, либо **в случае поступления из правоохранительных органов, других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных**

объединений материалов, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, либо в случае поступления сообщений и заявлений физических и юридических лиц, а также сообщений в средствах массовой информации, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

В целях получения ответа на вопрос о фактическом применении Правил содержания собак и кошек на территории Ленинградской области правовое управление полагает целесообразным, в рамках рассмотрения представленного проекта областного закона, направить в Управление ветеринарии Ленинградской области запрос о предоставлении информации о количестве составленных протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 10.6 КоАП РФ (в части, касающейся несоблюдения требований, содержащихся в Правилах).

В дополнение к изложенному следует отметить, что Правила содержания собак и кошек, как указывалось выше, являются в определенной степени устаревшим нормативным правовым актом, на необходимость признания утратившим силу которого неоднократно указывали в своих обращениях законодательные (представительные) органы различных субъектов Российской Федерации.

Признание его утратившим силу требует, в свою очередь, разработки и принятия новых нормативных документов, которые позволили бы восполнить пробелы правового регулирования в федеральном законодательстве в части регулирования отношений, связанных с содержанием домашних животных.

Однако такие нормативные документы до настоящего времени **не приняты**.

Так, например, Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 243-ФЗ были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон о ветеринарии). В частности, Закон о ветеринарии был дополнен новыми статьями 2.4 (**Ветеринарные правила содержания животных**) и 2.5 (**Ветеринарные правила идентификации и учета животных**).

Полномочиями по утверждению указанных ветеринарных правил, а также полномочиями по утверждению перечня видов животных, подлежащих **идентификации и учету**, наделен федеральный орган исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии – **Министерство сельского хозяйства Российской Федерации**.

Перечень видов животных, подлежащих идентификации и учету, утвержден Приказом Минсельхоза России от 22 апреля 2016 года № 161, при этом в указанный перечень включены **собаки и кошки**.

Однако сами **правила идентификации и учета собак и кошек** Министерством сельского хозяйства Российской Федерации до настоящего времени **не утверждены**, хотя с момента внесения указанных изменений в Закон о ветеринарии прошло более трех лет.

Отдельно следует отметить, что в действующих Правилах содержания собак и кошек используются термины **«регистрация»** и **«ежегодная перерегистрация»**, при этом требования о необходимости регистрации (перерегистрации) животных распространяются **только на владельцев собак.**

Таким образом, между нормативными правовыми актами федерального уровня (с одной стороны – Правилами содержания собак и кошек, а с другой стороны – Законом о ветеринарии и Приказом Минсельхоза России от 22 апреля 2016 года № 161) имеются определенные противоречия (как в части наименования процедуры учета животных, так и в части видов животных, подлежащих такому учету).

Что касается **новых** правил содержания животных, которые были бы утверждены Министерством сельского хозяйства Российской Федерации в рамках реализации полномочий, предусмотренных статьей 2.4 Закона о ветеринарии, то указанные правила установлены Министерством сельского хозяйства только в отношении отдельных видов сельскохозяйственных животных (крупного рогатого скота, свиней, медоносных пчел).

Соответствующие правила, очевидно, должны быть установлены и в отношении собак и кошек, которые вошли в перечень видов животных, подлежащих идентификации и учету, однако на сегодняшний день подобный нормативный правовой акт отсутствует, равно как отсутствует и федеральный закон «Об ответственном обращении с животными», который позволил бы систематизировать законодательство в указанной сфере.

С учетом изложенного правовое управление приходит к следующим выводам.

Внесение предлагаемых инициатором законопроекта изменений в статью 2.2 областного закона «Об административных правонарушениях», наделение должностных лиц органов местного самоуправления полномочиями по составлению протоколов, а муниципальных административных комиссий – полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных указанной статьей, вероятно, позволило бы сделать более эффективным контроль за соблюдением требований областного закона № 61-оз, предъявляемых к содержанию и выгулу домашних животных.

Вместе с тем реализация законопроекта в виде областного закона может быть расценена как принятие нормативного правового акта с превышением полномочий субъекта Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Замечаний юридико-технического характера к содержанию законопроекта и приложенных к нему документов не имеется.

Проведенной в рамках настоящего исследования антикоррупционной экспертизой коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

В заключение следует отметить, что 6 сентября 2018 года в Законодательное собрание Ленинградской области внесен проект областного

закона № 4279-1/18-22-0 «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (инициаторы – депутаты Законодательного собрания Ленинградской области Р.А.Илларионова, Н.А. Кузьмин), имеющий аналогичный предмет правового регулирования.

Указанные законопроекты являются альтернативными.

Согласно абзацу шестому статьи 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, в случае если в Законодательное собрание внесены альтернативные проекты областного закона до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, Совет Законодательного собрания принимает решение отложить рассмотрение в первом чтении проекта областного закона, внесенного в Законодательное собрание ранее. Альтернативные проекты областного закона подготавливаются в соответствии со статьями 43, 44 и 45 Регламента и рассматриваются Законодательным собранием в первом чтении одновременно с проектом областного закона, внесенным в Законодательное собрание ранее.

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



Д.В. Малкин