



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

03.10.2019 № 4877-1/19-22-0-4

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
М.В. Коломыцевым, О.А. Петровым

Правовое управление, изучив проект областного закона «О внесении изменения в статью 2.2 областного закона «Об административных правонарушениях» (далее – законопроект), сообщает следующее.

Законопроектом предлагается установить административную ответственность за допущение бесконтрольного перемещения домашних животных за пределы места их содержания.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, областным законом от 18 июня 2015 года № 61-оз «О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 61-оз) на собственников домашних животных возложена обязанность по недопущению перемещения домашних животных за пределы места их содержания без присмотра (речь здесь, очевидно, идет о так называемом свободном выгуле, при котором животные выпускаются на прогулку без чьего-либо сопровождения).

При этом, однако, статья 2.2 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз) не содержит нормы, которая позволяла бы привлекать собственников домашних животных к ответственности за неисполнение данной обязанности.

Необходимо признать, что проблема «свободного выгула» домашних животных является достаточно актуальной для Ленинградской области.

Неблагоприятные последствия практики «свободного выгула» заключаются не только в возможности нападения собак на граждан, в том числе детей (о чем указано в пояснительной записке к законопроекту), но и в

возможности их неконтролируемого размножения, что в конечном итоге приводит к росту числа безнадзорных животных.

С учетом изложенного предлагаемый новый состав административного правонарушения мог бы быть рекомендован для включения в статью 2.2 областного закона № 47-оз.

Определенная проблема, однако, заключается в том, что в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 498-ФЗ) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по установлению требований к содержанию и выгулу домашних животных.

В настоящее время указанные требования определены непосредственно в статье 13 Федерального закона № 498-ФЗ, согласно которой выгул домашних животных должен осуществляться **при условии обязательного обеспечения безопасности граждан, животных, сохранности имущества физических лиц и юридических лиц.**

При осуществлении выгула домашнего животного его владелец обязан:

- **исключать возможность свободного, неконтролируемого передвижения животного** при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, **во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках;**

- обеспечивать уборку продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования;

- не допускать выгул животного **вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных.**

Кроме того, с 1 января 2020 года будет запрещен выгул потенциально опасных собак без намордника и поводка независимо от места выгула, за исключением случаев, если потенциально опасная собака находится на огороженной территории, принадлежащей владельцу потенциально опасной собаки на праве собственности или ином законном основании.

Является ли данный перечень требований исчерпывающим, и могут ли органы государственной власти субъектов Российской Федерации дополнять (расширять) его, устанавливая дополнительные требования в региональных нормативных правовых актах (учитывая то, что регулируемые Федеральным законом № 498-ФЗ отношения относятся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) – вопрос достаточно спорный.

Как указано в статье 21 Федерального закона № 498-ФЗ, **за нарушение установленных данным федеральным законом требований** владельцы животных и иные лица несут **административную, уголовную и иную ответственность** в порядке, установленном **законодательством Российской Федерации.**

В соответствии со статьей 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – 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, административная ответственность за нарушение предусмотренных Федеральным законом № 498-ФЗ требований к содержанию и выгулу домашних животных может быть установлена **только на федеральном уровне (то есть непосредственно в КоАП РФ).**

При этом конкретной статьи, которая предусматривала бы ответственность за нарушение указанных требований, КоАП РФ **не содержит.**

Вместе с тем анализ судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, сформировавшейся **до принятия Федерального закона № 498-ФЗ** (см. определения Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2015 года № 74-АПГ15-15, от 19 ноября 2014 года № 55-АПГ14-11), **позволяет предположить**, что суды, разрешая дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих «региональную» административную ответственность за нарушение требований к содержанию и выгулу домашних животных, вероятнее всего, будут признавать данные нормативные правовые акты недействующими, указывая на то, что требования к содержанию и выгулу домашних животных установлены на федеральном уровне (в статье 13 Федерального закона № 498-ФЗ), а ответственность за их нарушение предусмотрена универсальными статьями 6.3 (Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения) и 10.6 КоАП РФ (Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил).

Как указано на официальном сайте Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, «в настоящее время с учетом недавнего срока вступления в силу Федерального закона об ответственном обращении с животными практика его применения только формируется и возникающие при этом проблемные вопросы потребуют их дальнейшего решения и возможной корректировки соответствующих положений законодательных актов в рассматриваемой сфере правоотношений».

10 июня 2019 года Правительством Российской Федерации была опубликована Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленная межведомственной рабочей группой, образованной в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 года № 631-р.

В рамках работы над проектом нового кодекса об административных правонарушениях Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству направлялись запросы в адрес органов государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой высказать мнение о целесообразности включения в кодекс об административных правонарушениях ряда статей, в том числе статьи о нарушении правил содержания и выгула домашних животных.

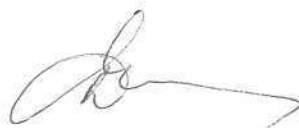
Законодательным собранием Ленинградской области указанное предложение было поддержано. Можно предположить, что оно получит поддержку и у органов государственной власти иных субъектов Российской Федерации, учитывая то, что проблема, связанная с привлечением к административной ответственности за данные правонарушения, является универсальной и требует разрешения на федеральном уровне.

В качестве одного из аргументов в пользу принятия представленного законопроекта может быть указан тот факт, что установленный статьей 13 Федерального закона № 498-ФЗ запрет на осуществление свободного, неконтролируемого передвижения животного касается только автомобильных дорог, лифтов и помещений общего пользования многоквартирных домов, а также **дворов многоквартирных домов, детских и спортивных площадок**, в то время как требования, предусмотренные областным законом № 61-оз, касаются любого неконтролируемого перемещения животного (в том числе, например, в сельских населенных пунктах, застройка которых представлена **жилыми домами**).

С учетом изложенного правовое управление полагает, что внесение предлагаемого изменения в статью 2.2 областного закона № 47-оз хотя и является единственно возможным **в данный момент** способом решения обозначенной проблемы (в условиях отсутствия в КоАП РФ конкретной статьи, устанавливающей ответственность за нарушение предусмотренных Федеральным законом № 498-ФЗ требований к содержанию и выгулу домашних животных), **однако не исключает вероятность последующего опротестования или обжалования указанной нормы как принятой с превышением полномочий**, предоставленных Законодательному собранию Ленинградской области.

Ради справедливости стоит отметить, что по аналогичным основаниям в настоящее время также могут быть обжалованы (опротестованы) нормы, содержащиеся в частях 1, 2 и 3 статьи 2.2 областного закона № 47-оз, устанавливающие ответственность за непринятие мер по уборке продуктов жизнедеятельности домашних животных, за выгул собак без поводка и (или) намордника и за выгул домашних животных в местах, где указанный выгул запрещен в соответствии с решением органов местного самоуправления. Указанные нормы были включены в статью 2.2 областного закона № 47-оз **до принятия** Федерального закона № 498-ФЗ.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин

М.А. Михайлов
630-21-54 (1082)