

от 4 декабря 2023 года № 636

**Об утверждении результатов проведенного мониторинга
правоприменения областного закона от 26 октября 2020 года
№ 109-оз "О содержании и защите домашних животных
на территории Ленинградской области"**

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 26 октября 2020 года № 109-оз "О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области".

2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.

3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по экологии и природопользованию Законодательного собрания Ленинградской области.

4. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 4 декабря 2023 года № 636
(приложение)

**Результаты
проведенного мониторинга правоприменения областного закона
от 26 октября 2020 года № 109-оз "О содержании и защите
домашних животных на территории Ленинградской области"**

**1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства
Ленинградской области**

1.1. Общие положения

Областной закон от 26 октября 2020 года № 109-оз "О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области" (далее – областной закон № 109-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области 30 сентября 2020 года, подписан Губернатором Ленинградской области 26 октября 2020 года, опубликован на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru> 26 октября 2020 года, на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 26 октября 2020 года и вступил в силу 5 ноября 2020 года (за исключением отдельных положений, для которых был предусмотрен особый порядок вступления в силу).

Областной закон № 109-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден.

Областной закон № 109-оз регулирует отношения, связанные с содержанием и защитой домашних животных на территории Ленинградской области.

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в сфере содержания и защиты домашних животных на территории Ленинградской области

Принципы гуманного отношения к животным закреплены в статье 4 Федерального закона 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).

До принятия Федерального закона № 498-ФЗ отношения в сфере содержания домашних животных на федеральном уровне были урегулированы Постановлением Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1980 года № 449 "Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населенных

пунктах РСФСР" (далее – Постановление Совмина РСФСР № 449) и принятыми во исполнение указанного постановления Правилами содержания собак и кошек в городах и населенных пунктах РСФСР, утвержденными Министерством жилищно-коммунального хозяйства РСФСР и Министерством юстиции РСФСР 3 июня 1981 года, Министерством сельского хозяйства РСФСР и Министерством здравоохранения РСФСР 24 июня 1981 года, Роспотребсоюзом 29 июня 1981 года (далее – Правила содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР).

В Постановлении Совмина РСФСР № 449 в частности, отмечалось, что в ряде городов и других населенных пунктов РСФСР, несмотря на значительное увеличение количества собак и кошек, не принимается должных мер к упорядочению содержания этих животных. Не везде осуществляются регистрация и перерегистрация собак, что затрудняет проведение обязательной вакцинации их против бешенства и других заболеваний. Владельцы собак и кошек не всегда обеспечивают надлежащее их содержание, вследствие чего создается антисанитарная обстановка в жилых домах, дворах, скверах, на улицах и в других общественных местах. Имеют место случаи жестокого обращения с собаками и кошками, отказа от их содержания, что приводит к увеличению числа безнадзорных животных. Не предпринимаются должные меры по оборудованию площадок для выгула собак. В целях усиления профилактических мероприятий по предупреждению заболеваний животных бешенством и другими болезнями, упорядочения содержания собак и кошек в городах, других населенных пунктах и создания условий, исключающих возможность причинения ими вреда здоровью людей, указанным нормативным правовым актом в городах, рабочих, курортных и дачных поселках была введена обязательная регистрация и ежегодная перерегистрация собак, принадлежащих гражданам, предприятиям, организациям и учреждениям. Полномочиями по осуществлению регистрации собак были наделены ветеринарные учреждения.

В настоящее время указанные нормативные правовые акты (Постановление Совмина РСФСР № 449 и Правила содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР) признаны утратившими силу.

Вместе с тем обозначенные в них проблемы сохранили свою актуальность и после принятия Федерального закона № 498-ФЗ.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона № 498-ФЗ к числу основных принципов обращения с животными относятся: воспитание у населения нравственного и гуманного отношения к животным, научно обоснованное сочетание нравственных, экономических и социальных интересов человека, общества и государства, недопущение жестокого обращения с животными.

Статьей 9 Федерального закона № 498-ФЗ установлен перечень общих требований к содержанию животных: обеспечение надлежащего ухода за животными, своевременного оказания животным ветеринарной помощи и осуществления обязательных профилактических ветеринарных мероприятий, принятие мер по предотвращению появления нежелательного потомства

у животных, предоставление животных по месту их содержания по требованию должностных лиц органов государственного надзора в области обращения с животными при проведении ими проверок, осуществление обращения с биологическими отходами в соответствии с законодательством Российской Федерации).

Статьей 13 Федерального закона № 498-ФЗ также предусмотрены особые требования к содержанию домашних животных, суть которых сводится к необходимости соблюдения прав и законных интересов лиц, проживающих в многоквартирном доме, в помещениях которого содержатся домашние животные, недопущению использования домашних животных в предпринимательской деятельности (за исключением случаев, установленных Правительством Российской Федерации), обеспечению безопасности граждан, животных, сохранности имущества физических лиц и юридических лиц при выгуле домашних животных, исключению возможности свободного, неконтролируемого передвижения животного вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных, исключению возможности выгула потенциально опасных собак без намордника и поводка и т.д.

Этой же статьей Федерального закона № 498-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные требования к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу.

Анализ регионального законодательства показывает, что субъекты Российской Федерации, реализуя данное право, предусматривают дополнительные требования к содержанию и выгулу потенциально опасных собак (Белгородская область, Ленинградская область), к обеспечению тишины при содержании домашних животных в жилых помещениях и во время их выгула (Ленинградская область, Курская область, Республика Дагестан), к содержанию домашних животных в многоквартирных домах, на территориях частных домовладений, к содержанию домашних животных при осуществлении их разведения, к особенностям выгула домашних животных в сельской местности (Костромская область).

В рамках реализации Федерального закона № 498-ФЗ областным законом № 109-оз установлены:

1) полномочия органов государственной власти Ленинградской области в сфере содержания и защиты домашних животных (к числу наиболее важных относятся полномочия по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, по организации осуществления идентификации и учета домашних животных, по созданию и ведению единого реестра домашних животных Ленинградской области, по установлению критериев определения необходимости создания мест для выгула домашних животных в муниципальных образованиях Ленинградской области);

2) полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области в сфере содержания и защиты домашних животных (определение мест, разрешенных для выгула домашних животных; осуществление размещения и содержания площадок для выгула домашних животных);

3) права и обязанности владельцев домашних животных;

4) требования к содержанию и выгулу домашних животных;

5) требования, обеспечивающие защиту домашних животных от жестокого обращения;

6) ответственность за нарушение установленных требований в виде отсылочной нормы к законодательству Российской Федерации и областному закону от 2 июля 2003 года № 47-оз "Об административных правонарушениях" (далее – областной закон № 47-оз).

В соответствии с частью 2 статьи 9 областного закона № 109-оз владельцы домашних животных обязаны:

пресекать проявления агрессии со стороны домашнего животного по отношению к окружающим людям и животным;

предотвращать причинение домашним животным вреда жизни, здоровью и (или) имуществу граждан, имуществу юридических лиц;

соблюдать установленные областным законом № 47-оз требования к обеспечению тишины и покоя граждан при содержании домашних животных в жилых помещениях, а также при выгуле домашних животных.

Кроме того, в соответствии с частью 9 статьи 11 областного закона № 109-оз владельцы домашних животных обязаны принимать меры по недопущению нахождения домашних животных за пределами места их содержания без присмотра, в том числе 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.

В правоприменительной практике наиболее распространенными являются проблемы, связанные с отсутствием мест для выгула животных, "самовыгулом" животных (т.е. допущением их бесконтрольного нахождения на улице), увеличением популяции животных без владельцев (за счет роста числа домашних животных, брошенных владельцами), а также бесконтрольное разведение домашних животных.

Отдельно следует отметить проблему установления принадлежности животных тому или иному человеку (проблему идентификации и учета домашних животных).

В частности, данная проблема отражена в докладах Управления ветеринарии Ленинградской области (далее – Управление) за 2021, 2022 годы¹,

¹ Доклад_за_2021_на_сайт_перед_публ_обсуждением_lqvHNLO.docx (live.com); Публичные обсуждения правоприменительной практики по результатам регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на территории в 2023 году – Управление ветеринарии Ленинградской области (lenobl.ru)

размещенных на официальном сайте Управления, а также в сводной информации, представленной Управлением в Законодательное собрание Ленинградской области.

С точки зрения Управления, без введения обязательной регистрации домашних животных обеспечить выполнение гражданами требования об ответственном обращении с животными практически невозможно.

При этом правовое регулирование отношений, связанных с маркированием и учетом домашних животных (собак и кошек) в целях обеспечения единства применяемых норм должно осуществляться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а полномочия по реализации соответствующих мероприятий могут быть переданы субъектам Российской Федерации.

По информации, представленной Советом муниципальных образований Ленинградской области, Общественной палатой Ленинградской области, отдельные муниципальные образования Ленинградской области также высказались за законодательное установление обязанности владельцев домашних животных регистрировать своих питомцев.

Попытки решения проблемы идентификации домашних животных посредством нормативного регулирования предпринимались на федеральном уровне.

Президентом Российской Федерации 15 мая 2021 года был утвержден Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным № Пр-808. В частности, Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие ведение учета домашних животных, мониторинга состояния популяций животных без владельцев (включая вакцинированных и стерилизованных) и принятие единых методик.

Проектом Федерального закона № 157949-8 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", внесенным в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) 5 июля 2022 года Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа, предлагалось установить в Федеральном законе № 498-ФЗ требования к содержанию животных в виде их идентификации и учета, запреты на содержание животных на определенных территориях и на свободное передвижение животных вне мест выгула.

Однако Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды в своем заключении на указанный проект федерального закона отметил, что в соответствии со статьями 7 и 13 Федерального закона № 498-ФЗ субъекты Российской Федерации наделены полномочиями устанавливать дополнительные требования к содержанию домашних животных,

в том числе к их выгулу. Таким образом, положения об идентификации и учете домашних животных могут быть включены в региональные нормативные правовые акты, что и сделано в ряде субъектов Российской Федерации.

С учетом изложенного проект федерального закона № 157949-8 был отозван субъектом права законодательной инициативы и снят с рассмотрения.

26 июня 2023 года депутатом Государственной Думы А.Е. Глазковой в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 390732-8 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – законопроект № 390732-8)², которым предусматривается установление дополнительных прав и обязанностей как для владельцев животных, так и для лиц, содержащих приюты для животных без владельцев.

В частности, законопроектом № 390732-8 предлагается ввести понятие "идентификация животных", определив его как способ обозначения индивидуализации путем нанесения несмываемых или неснимаемых меток или другими способами, при условии, что они исключают причинение вреда здоровью животного.

В заключении правового управления Государственной Думы высказаны замечания правового и юридико-технического характера, перспектива принятия данного законопроекта в настоящее время неясна.

Таким образом, вопросы идентификации и учета домашних животных до настоящего времени остаются вне сферы прямого регулирования Федерального закона № 498-ФЗ.

Вместе с тем указанные вопросы имеют основополагающее значение для решения проблемы увеличения численности животных без владельцев.

Пункт 2 части 1 статьи 9 Федерального закона № 498-ФЗ, обязывающий владельцев животных своевременно осуществлять обязательные профилактические ветеринарные мероприятия, содержит отсылку к нормативным правовым актам Российской Федерации, регулирующим отношения в области ветеринарии.

Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 243-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О ветеринарии" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 243-ФЗ) в Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 "О ветеринарии" (далее – Закон о ветеринарии) были внесены изменения, в соответствии с которым было введено понятие "ветеринарные правила (правила в области ветеринарии)" (далее – ветеринарные правила).

К числу ветеринарных правил были отнесены в том числе и ветеринарные правила осуществления идентификации и учета животных.

Статьей 2.5 Закона о ветеринарии (в редакции Федерального закона № 243-ФЗ) было определено, что животные (за исключением диких животных,

² № 390732-8 Законопроект :: Система обеспечения законодательной деятельности (duma.gov.ru)

находящихся в состоянии естественной свободы) подлежат индивидуальной или групповой идентификации и учету.

Перечень видов животных, подлежащих идентификации и учету, был утвержден Приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 22 апреля 2016 года № 161 "Об утверждении Перечня видов животных, подлежащих идентификации и учету" (далее – приказ Минсельхоза России № 161); в указанный перечень были включены, в числе прочих животных, собаки и кошки.

Обязанность по принятию нормативного правового акта, которым были бы утверждены правила осуществления идентификации и учета животных (в частности, собак и кошек), была также возложена на Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

Однако ветеринарные правила осуществления идентификации и учета собак и кошек так и не были утверждены.

Согласно подпункту 4 пункта 2 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 июня 2022 года № 1604-8 ГД Правительству Российской Федерации было рекомендовано внести изменения в законодательство Российской Федерации в части установления порядка маркирования и учета домашних животных и животных без владельцев.

После издания указанного постановления Государственной Думой был принят Федеральный закон от 28 июня 2022 года № 221-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О ветеринарии" (далее – Федеральный закон № 221-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом № 221-ФЗ понятие "ветеринарные правила осуществления идентификации и учета животных" было заменено понятием "ветеринарные правила маркирования и учета животных".

При этом пунктом 9 статьи 1 Федерального закона № 221-ФЗ определено, что животные, принадлежащие гражданам и не относящиеся к категории сельскохозяйственных животных, не подлежат индивидуальному или групповому маркированию (часть 3 новой статьи 19.1).

Федеральный закон № 221-ФЗ вступил в силу 1 сентября 2023 года.

С 1 марта 2024 года утрачивает силу приказ Минсельхоза России № 161, в соответствии с которым собаки и кошки были включены в перечень животных, подлежащих идентификации и учету.

Также с 1 марта 2024 года начинает действовать постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2023 года № 550 "Об утверждении Правил осуществления учета животных и перечня видов животных, подлежащих индивидуальному или групповому маркированию и учету, случаев осуществления индивидуального или группового маркирования и учета животных, а также сроков осуществления учета животных".

Следует отметить, что собаки и кошки не включены в новый перечень видов животных, подлежащих индивидуальному или групповому

маркированию и учету, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2023 года № 550.

Законодательное собрание Ленинградской области дважды обращалось в адрес федеральных органов государственной власти с просьбой об урегулировании данных вопросов (постановления Законодательного собрания Ленинградской области от 25 декабря 2019 года № 559 "Об обращении Законодательного собрания Ленинградской области к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володину и Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву по вопросу регулирования отношений, связанных с идентификацией и учетом домашних животных" и от 26 апреля 2022 года № 213 "Об обращении Законодательного собрания Ленинградской области к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володину и Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину по вопросу регулирования отношений, связанных с идентификацией, учетом и содержанием домашних животных").

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что поручение Президента Российской Федерации об обеспечении внесения в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих ведение учета домашних животных, до настоящего времени не исполнено.

Что касается примеров регулирования данных отношений на уровне субъектов Российской Федерации, то 1 сентября 2023 года вступил в силу Закон Московской области от 23 декабря 2022 года № 230/2022-ОЗ "О регулировании отдельных правоотношений в области обращения с животными в Московской области и о внесении изменений в Закон Московской области "О регулировании дополнительных вопросов в сфере благоустройства в Московской области", которым к полномочиям Правительства Московской области в области обращения с животными отнесено в числе прочего утверждение порядка регистрации домашних животных.

В соответствии с Порядком регистрации домашних животных на территории Московской области, утвержденным Постановлением Правительства Московской области от 20 июня 2023 года № 406-ПП, регистрация собак на территории Московской области является обязательной.

1 ноября 2023 года вступили в силу положения Закона Еврейской автономной области от 12 июля 2023 года № 292-ОЗ "О дополнительных требованиях к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу, на территории Еврейской автономной области", предусматривающие регистрацию и маркирование домашних животных (кошек и собак).

Федеральным законом от 13 июня 2023 года № 230-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введена административная ответственность за нарушение законодательства в области обращения с животными, а именно: за несоблюдение требований к содержанию животных, к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию, к осуществлению деятельности

по обращению с животными владельцами приютов для животных и деятельности по обращению с животными без владельцев.

Рассматривать дела об указанных административных правонарушениях уполномочены должностные лица Росприроднадзора, Россельхознадзора и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными.

Таким образом, на федеральном и региональном уровнях ведется работа по совершенствованию законодательства об обращении с домашними животными, направленная в том числе на усиление ответственности их владельцев, устранение пробелов правового регулирования.

Вместе с тем решение проблемы идентификации домашних животных фактически передано субъектам Российской Федерации.

С учетом изложенного вопрос о внедрении института обязательной регистрации домашних животных представляется перспективным направлением нормотворческой деятельности в сфере обращения с животными.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 109-оз

За весь период действия областного закона № 109-оз изменения в него вносились пять раз:

1) областным законом от 8 апреля 2021 года № 34-оз "О внесении изменения в статью 9 областного закона "О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области" из областного закона № 109-оз было исключено положение, в соответствии с которым единственным способом предотвращения появления у домашнего животного нежелательного потомства является стерилизация (кастрация) домашнего животного. Внесение данного изменения было обосновано отсутствием соответствующих норм в Федеральном законе № 498-ФЗ;

2) областным законом от 7 июля 2021 года № 84-оз "О внесении изменений в статью 2.6 областного закона "Об административных правонарушениях" и статью 9 областного закона "О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области" были конкретизированы действия, нарушающие тишину и покой граждан: к числу таких действий было отнесено непринятие владельцем домашнего животного мер по прекращению лая, воя или другого шума, исходящего от домашнего животного, при содержании домашнего животного в жилом помещении или при выгуле домашнего животного;

3) областным законом от 11 марта 2022 года № 23-оз "О внесении изменений в некоторые областные законы" терминология, используемая в областном законе № 109-оз, приводилась в соответствие с Федеральным законом от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием

Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации";

4) областным законом от 7 октября 2022 года № 106-оз "О внесении изменений в некоторые областные законы" было внесено изменение в статью 2 областного закона № 109-оз, определяющую правовую основу данного областного закона: ссылка на Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" была заменена ссылкой на Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации";

5) областным законом от 20 декабря 2022 года № 162-оз "О внесении изменений в областной закон "Об обращении с животными без владельцев на территории Ленинградской области" и статьи 5 и 11 областного закона "О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области" были актуализированы (с учетом изменившегося федерального законодательства) отдельные положения областного закона № 109-оз, касающиеся установления дополнительных требований к выгулу домашних животных.

Одним из критериев эффективности областного законодательства является наличие принятых в целях его реализации подзаконных нормативных правовых актов.

В соответствии со статьей 5 областного закона № 109-оз к полномочиям Правительства Ленинградской области в сфере содержания и защиты домашних животных отнесены установление порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, утверждение порядка создания и ведения единого реестра домашних животных Ленинградской области, а к полномочиям уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области в сфере содержания и защиты домашних животных – осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, установление критериев определения необходимости создания мест для выгула домашних животных в муниципальных образованиях Ленинградской области, организация осуществления идентификации и учета домашних животных в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также организация создания и ведения единого реестра домашних животных Ленинградской области.

В соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 31 августа 2020 года № 603 осуществление полномочий в сфере содержания и защиты домашних животных с 1 января 2021 года было возложено на Управление ветеринарии Ленинградской области (далее также – Управление).

В целях реализации областного закона № 109-оз Правительством Ленинградской области принято постановление от 30 сентября 2021 года № 635 "Об утверждении Положения о региональном государственном контроле

(надзоре) в области обращения с животными на территории Ленинградской области, ключевых показателей и их целевых значений, индикативных показателей регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на территории Ленинградской области".

Согласно Положению о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными на территории Ленинградской области, утвержденному постановлением Правительства Ленинградской области от 30 сентября 2021 года № 635, региональный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными на территории Ленинградской области осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации".

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Управления, при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ Управлением ежегодно разрабатываются и размещаются на официальном сайте программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными (далее – программа профилактики рисков).

Анализ обращений, поступивших в адрес Управления в 2021 – 2022 годах, приведенный в докладах Управления, а также в Программе профилактики рисков на 2023 год³, выявил следующие проблемы в области содержания домашних животных:

содержание животных в большем количестве, чем граждане могут себе позволить с учетом необходимости соблюдения требований к содержанию животных и уходу за ними, а также несоблюдение прав и законных интересов других граждан (допущение агрессии со стороны домашних животных, шум, распространение неприятного запаха);

нарушение гражданами требований при осуществлении выгула домашних животных, а именно: допущение возможности свободного, неконтролируемого передвижения животных при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках (выгул без поводка), самовыгул, непринятие мер по уборке продуктов жизнедеятельности животных в местах и на территориях общего пользования;

отсутствие площадок для выгула животных на территориях муниципальных образований.

³ Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на территории Ленинградской области – Управление ветеринарии Ленинградской области (lenobl.ru)

В докладах Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области, а также в обзорах обращений граждан за период действия областного закона № 109-оз также сообщалось о коллективной жалобе по вопросу выгула собак на территории товарищества собственников жилья, выгуле на территории населенных пунктов крупных собак без намордника и поводка, нахождении животных на самовыгуле, а также о жалобах на деятельность граждан-разводчиков крупных пород собак, владельцев "гостиниц" для животных⁴.

По мнению Управления, изложенному в докладе за 2022 год, основными причинами указанных нарушений являются недостаточный уровень правовой культуры граждан (незнание требований законодательства в области обращения с животными), а также уклонение владельцев животных от соблюдения установленных норм и правил.

Как следует из Программы профилактики рисков на 2023 год, наиболее значимым риском причинения вреда охраняемым законом ценностям является причинение вреда животным человеку в связи с неисполнением обязательных требований владельцем животного. Существует риск возникновения социальной напряженности как вследствие жестокого обращения с животными, так и в связи с нападением животных на человека.

С целью воспитания в обществе ответственного и гуманного отношения к животным, снижения популяции животных без владельцев Управление посредством взаимодействия с другими органами исполнительной власти Ленинградской области реализует информационно-просветительский проект "Мы в ответе за тех, кого приручили" (размещение информационных роликов, распространение листовок и флаеров, интервью с известными личностями).

В системе обращения с животными задействованы подведомственные Управлению учреждения – станции по борьбе с болезнями животных, осуществляющие деятельность в 17 муниципальных районах Ленинградской области, к функциям которых относятся предупреждение и ликвидация заразных и иных болезней животных, охрана территории Ленинградской области от заноса заразных болезней животных из других регионов Российской Федерации, обеспечение безопасности продуктов и сырья животного происхождения, охрана здоровья людей от болезней, общих для животных и человека.

В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе в целях предотвращения возникновения и распространения болезней, общих для человека и животных, Управлением организована бесплатная вакцинация домашних животных против бешенства.

Кроме того, определяются дни проведения льготной стерилизации домашних животных.

Таким образом, для достижения целей областного закона № 109-оз создаются правовые и организационные условия, предусматривается финансовое обеспечение из средств областного бюджета Ленинградской области.

⁴ доклад_2022.cdr (ombudsman47.ru)

Вместе с тем отсутствие в областном законе № 109-оз действующих норм об идентификации и учете домашних животных негативным образом сказывается на его эффективности.

Например, в целях реализации своих полномочий Управлением издан приказ от 29 июля 2021 года № 15 "Об установлении критериев определения необходимости создания в муниципальных образованиях Ленинградской области мест для выгула домашних животных" (далее – Приказ).

Приказом установлены два критерия определения необходимости создания в муниципальных образованиях Ленинградской области мест для выгула домашних животных, которыми обязаны руководствоваться органы местного самоуправления: 1) численность зарегистрированных домашних животных; 2) общая площадь мест для выгула домашних животных.

Однако фактически Приказ не применяется, поскольку определить численность зарегистрированных домашних животных в отсутствие норм, устанавливающих порядок их регистрации, не представляется возможным.

Следствием этого является ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления полномочий, связанных с организацией мест для выгула домашних животных на территориях муниципальных образований.

Согласно статье 6 областного закона № 109-оз к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области (далее – органы местного самоуправления) в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федеральным законом № 498-ФЗ относятся:

- 1) определение мест, разрешенных для выгула домашних животных;
- 2) осуществление размещения и содержания площадок для выгула домашних животных.

В соответствии со статьей 11 областного закона № 109-оз выгул домашних животных осуществляется в местах, разрешенных для выгула домашних животных, а также на площадках для выгула домашних животных.

Согласно информации, представленной Управлением, достаточного количества мест для выгула домашних животных нет ни в одном муниципальном районе Ленинградской области.

По данным Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов менее чем в половине муниципальных образованиях Ленинградской области муниципальные правовые акты содержат положения, касающиеся определения мест, предназначенных для выгула домашних животных⁵.

Данная проблема находит свое отражение и в судебной практике.

В соответствии с решением Подпорожского городского суда Ленинградской области от 22 июня 2022 года на администрацию

⁵ Правовые акты: Режим поиска между атрибутами: "И"Наименование точная фраза выгул, Субъект РФ точная фраза Ленинградская область И по категории Нормативные правовые акты муниципальных образований, Сортировать по: Дата принятия, Архив: Текущие редакции (minjust.ru)

муниципального образования "Подпорожский муниципальный район Ленинградской области" была возложена обязанность в срок до 10 декабря 2023 года организовать площадку для выгула домашних животных на территории города Подпорожье Ленинградской области⁶.

Согласно сообщению, размещенному на информационном портале "Маяк" города Сосновый Бор в августе 2023 года, Сосновоборским городским судом был удовлетворен иск прокурора к администрации Сосновоборского городского округа об обеспечении соблюдения требований законодательства об ответственном обращении с животными (в части, касающейся определения мест для выгула домашних животных, оборудования соответствующих площадок)⁷.

Статистические данные Роспотребнадзора показали, что в 97 % случаев граждане подвергаются нападениям со стороны домашних животных, в том числе находящимися в состоянии временной безнадзорности (самовыгул)⁸.

Анализ приведенной выше информации позволяет сделать вывод о том, что в отсутствие законодательно закрепленных требований к регистрации и учету домашних животных (в первую очередь, собак) практическое решение вопросов, связанных с формированием культуры ответственного обращения с животными, привлечением владельцев животных к ответственности за допущенные нарушения федерального и регионального законодательства, возвратом потерявшихся животных их владельцам, представляется затруднительным.

В связи с изложенным областной закон № 109-оз требует внесения изменений в целях достижения заявленных целей правового регулирования.

Практическое применение областного закона № 109-оз создает условия для реализации участниками правоотношений поставленных законодателем целей в части обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными, а также формирования гуманного и ответственного отношения к животным.

Вместе с тем тенденция к увеличению количества животных без владельцев в Ленинградской области, наличие случаев нападения агрессивных бродячих животных (собак) на людей позволяет сделать вывод о недостаточной эффективности областного закона № 109-оз.

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 109-оз

В период действия областного закона № 109-оз в Законодательное собрание Ленинградской области не поступали протесты и представления прокурора Ленинградской области, экспертные заключения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области

⁶ Поиск решений судов общей юрисдикции (xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai)

⁷ В Сосновом Бору появится площадка для выгула животных после иска прокурора (mayaksbor.ru)

⁸ (<https://n.tass.ru/obschestvo/7234285>).

(Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) по результатам проведения правовой экспертизы указанного областного закона о его несоответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Областной закон № 109-оз не оспаривался в судебном порядке.

Вместе с тем выявлены следующие проблемы правового характера.

В соответствии с частью 9 статьи 11 областного закона № 109-оз владельцы домашних животных обязаны принимать меры по недопущению нахождения домашних животных за пределами места их содержания без присмотра, в том числе 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.

В данной норме воспроизводятся положения пункта 1 части 5 статьи 13 Федерального закона № 498-ФЗ, который действовал в соответствующей редакции до принятия Федерального закона от 24 июля 2023 года № 377-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и в статью 44 Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 377-ФЗ).

Однако в связи с принятием Федерального закона № 377-ФЗ пункт 1 части 5 статьи 13 Федерального закона № 498-ФЗ был изложен в новой редакции, согласно которой при выгуле домашнего животного необходимо исключать возможность свободного, неконтролируемого передвижения животного вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных.

С учетом изложенного часть 9 статьи 11 областного закона № 109-оз нуждается в корректировке.

Согласно пункту 3 части 5 статьи 13 Федерального закона № 498-ФЗ не допускается выгул животного вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных.

При этом согласно части 1 статьи 11 областного закона № 109-оз выгул домашних животных осуществляется в местах, разрешенных для выгула домашних животных, а также на площадках для выгула домашних животных.

Принимая во внимание положения статьи 6 областного закона № 109-оз, в соответствии с которой определение мест, разрешенных для выгула домашних животных, а также размещение и содержание площадок для выгула домашних животных отнесены к компетенции органов местного самоуправления, представляется целесообразным конкретизировать положения части 1 статьи 11 областного закона № 109-оз, указав, что выгул домашних животных осуществляется в местах, разрешенных решением органа местного самоуправления.

самоуправления для выгула домашних животных, в том числе на площадках для выгула домашних животных.

Отдельные положения областного закона № 109-оз, касающиеся идентификации и учета домашних животных, утратили свою актуальность в связи с внесением существенных изменений в Закон о ветеринарии, согласно которым животные, принадлежащие гражданам и не относящиеся к категории сельскохозяйственных животных, не подлежат индивидуальному или групповому маркированию.

Это касается, в частности, абзаца девятого части 1 статьи 3 (в части, касающейся полномочий по организации осуществления идентификации и учета домашних животных в соответствии с законодательством Российской Федерации, организации создания и ведения единого реестра домашних животных Ленинградской области), пункта 3 части 2 и пунктов 3 и 4 части 3 статьи 5, пункта 5 части 1 (в части, касающейся получения информации о порядке идентификации и учета домашних животных) и пункта 11 части 2 статьи 9, статьи 10 областного закона № 109-оз.

Вместе с тем в соответствии с частью 8 статьи 13 Федерального закона № 498-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные требования к содержанию домашних животных.

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в областной закон № 109-оз изменений, предусматривающих обязательную регистрацию домашних животных (в частности, собак) в качестве дополнительного требования к содержанию домашних животных на территории Ленинградской области.

Внедрение института обязательной регистрации домашних животных позволит осуществлять контроль за исполнением владельцами животных обязанностей, связанных с обеспечением надлежащего ухода, лечением, своевременной вакцинацией от общих для человека и животных заболеваний.

Кроме того, регистрация домашних животных позволит оперативно устанавливать владельцев потерявшихся животных, а также нарушителей законодательства в области обращения с животными.

Данные изменения существенно повысят эффективность областного закона № 109-оз, будут способствовать достижению целей правового регулирования, реализации полномочий органов государственной власти Ленинградской области, полномочий органов местного самоуправления, реализации прав и соблюдению обязанностей владельцами домашних животных.

В настоящее время в Законодательное собрание Ленинградской области внесен проект областного закона "О внесении изменений в некоторые областные законы в области обращения с животными на территории Ленинградской области", разработанный Управлением ветеринарии Ленинградской области, который учитывает указанные предложения.

В соответствии с информацией, представленной Советом муниципальных образований Ленинградской области, администрация Сосновского сельского поселения Приозерского муниципального района обращает внимание на отсутствие правовых норм, регулирующих деятельность зоогостиниц, оказывающих услуги по временному содержанию домашних животных в случаях, когда их владельцы временно не могут выполнять обязанности по содержанию питомцев.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 20 июля 2016 года № 859-ст утвержден и введен в действие национальный стандарт Российской Федерации "Услуги для непродуктивных животных. Услуги по временному содержанию непродуктивных животных. Общие требования" (далее – национальный стандарт).

В соответствии с национальным стандартом зоогостиница определена как специально приспособленное и оборудованное нежилое помещение, предназначенное для временного содержания непродуктивных животных.

Также национальным стандартом предусмотрена возможность передачи животных в пункты передержки, под которыми понимаются места временного содержания непродуктивных животных в жилом помещении или на прилегающей к жилому дому территории с соблюдением ветеринарного и санитарного законодательства; определены виды зоогостиниц, а также требования к содержанию животных в зоогостиницах и пунктах передержки.

Вместе с тем необходимо отметить, что ни в Федеральном законе № 498-ФЗ, ни в областном законе № 109-оз не содержится положений, регулирующих вопросы временного содержания домашних непродуктивных животных, что свидетельствует о наличии определенного правового пробела, требующего устранения.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным обсудить вопрос о подготовке проекта федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Федеральный закон № 498-ФЗ, и проекта областного закона, предусматривающего внесение изменений в областной закон № 109-оз, в целях урегулирования данного вопроса.

Статьей 8 областного закона № 109-оз определены требования, обеспечивающие защиту домашних животных от жестокого обращения.

При этом в части 1 указанной статьи воспроизводятся положения статьи 11 Федерального закона № 498-ФЗ, а часть 2 содержит дополнительные требования к защите домашних животных от жестокого обращения, установленные на региональном уровне.

Целью введения дополнительных требований было установление административной ответственности за жестокое обращение с животными на территории Ленинградской области, поскольку на федеральном уровне до недавнего времени административная ответственность за совершение соответствующих деяний не предусматривалась.

Однако в результате принятия Федерального закона от 13 июня 2023 года № 230-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" отношения, связанные с защитой

животных от жестокого обращения, на федеральном уровне были урегулированы в полном объеме: административная ответственность за жестокое обращение с животными установлена частью 2 статьи 8.52 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следует отметить, что действия, перечисленные в части 2 статьи 8 областного закона № 109-оз подпадают под определение понятия "жестокое обращение с животными", приведенное в статье 3 Федерального закона № 498-ФЗ, согласно которой жестоким является такое обращение с животным, которое привело или может привести к гибели, увечью или иному повреждению здоровья животного (включая истязание животного, в том числе голодом, жаждой, побоями, иными действиями), нарушение требований к содержанию животных, в том числе отказ владельца от содержания животного, причинившее вред здоровью животного, либо неоказание при наличии возможности владельцем помощи животному, находящемуся в опасном для жизни или здоровья состоянии.

Таким образом, совершение действий, предусмотренных частью 2 статьи 8 областного закона № 109-оз, образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 8.52 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

С учетом изложенного представляется целесообразным рассмотреть вопрос о признании утратившими силу статьи 8 областного закона № 109-оз и, как следствие, статьи 2.3 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз "Об административных правонарушениях", предусматривающей административную ответственность за жестокое обращение с животными на региональном уровне.

1.5. Результаты проведения мониторинга правоприменения областного закона № 109-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 109-оз установлено следующее.

Областной закон № 109-оз принят в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством, не содержит норм, допускающих возможность неоднозначного толкования и применения, а также коррупциогенных факторов, обеспечен подзаконными нормативными правовыми актами в полном объеме.

Выявлена необходимость актуализации отдельных положений областного закона № 109-оз с целью приведения их в соответствие с действующей редакцией Федерального закона № 498-ФЗ. Согласно имеющейся информации соответствующая работа проводится Управлением ветеринарии Ленинградской области.

Областной закон № 109-оз не оспаривался в судебном порядке.

Практика его применения в целом является единообразной, факты искажения смысла его положений в процессе правоприменения не выявлены.

Имеющиеся проблемы правового регулирования, как правило, связаны с неполнотой правового регулирования на федеральном уровне.

Проблемы правоприменительной практики связаны в первую очередь с фактическим отсутствием норм об обязательной регистрации домашних животных.

Таким образом, эффективность областного закона № 109-оз обеспечена не в полной мере.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 109-оз

В целях повышения эффективности правоприменения областного закона № 109-оз предлагается:

1) внести в областной закон № 109-оз изменения в целях учета замечаний, изложенных в пунктах 1.2 и 1.4 результатов проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 109-оз;

2) рассмотреть вопрос о целесообразности подготовки и направления в Правительство Российской Федерации, профильные комитеты Государственной Думы обращений Законодательного собрания Ленинградской области, содержащих предложения:

об определении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обращения с непродуктивными домашними животными (собаками и кошками), в том числе в части разработки и утверждения нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные для исполнения физическими и юридическими лицами требования при обращении с непродуктивными домашними животными;

о разработке проекта федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Федеральный закон № 498-ФЗ в целях урегулирования отношений, связанных с деятельностью зоогостиниц, пунктов передержки домашних животных;

3) рассмотреть вопросы:

об изучении и возможном применении опыта Московской области, Еврейской автономной области, других субъектов Российской Федерации по более детальному законодательному закреплению требований к содержанию домашних животных в многоквартирных домах, на территориях частных домовладений, к содержанию домашних животных при осуществлении их разведения, к осуществлению выгула домашних животных в сельской местности;

о популяризации положительного опыта грантовой поддержки инициатив граждан в сфере обращения с домашними животными (пример, проект "Бумажные дела", город Волосово).