

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 4 декабря 2023 года № 635

Об утверждении результатов проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 23 декабря 2019 года № 109-оз "Об обращении с животными без владельцев 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 23 декабря 2019 года № 109-оз "Об обращении с животными без владельцев 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 № 635
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ
проведенного мониторинга правоприменения областного закона
от 23 декабря 2019 года № 109-оз "Об обращении с животными
без владельцев на территории Ленинградской области"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1. Общие положения

Областной закон от 23 декабря 2019 года № 109-оз "Об обращении с животными без владельцев на территории Ленинградской области" (далее – областной закон № 109-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) 3 декабря 2019 года, подписан Губернатором Ленинградской области 23 декабря 2019 года, опубликован на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области (<http://www.lenobl.ru>) 25 декабря 2019 года, на официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 26 декабря 2019 года и вступил в силу 1 января 2020 года.

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

Областной закон № 109-оз регулирует отдельные вопросы в области обращения с животными без владельцев на территории Ленинградской области.

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в сфере ответственного обращения с животными без владельцев на территории Ленинградской области

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в указанной сфере правового регулирования, является Федеральный закон 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).

Согласно положениям статьи 2 Федерального закона № 498-ФЗ отношения в области обращения с животными регулируются федеральными

законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

К числу основных тенденций законодательного регулирования отношений в области обращения с животными без владельцев на региональном уровне относится принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений о наделении полномочиями в указанной сфере органов местного самоуправления.

В целях реализации положений, предусмотренных частью 3 статьи 7 Федерального закона № 498-ФЗ, Законодательным собранием принят областной закон от 23 июля 2021 года № 103-оз "О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельным государственным полномочием Ленинградской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев", в соответствии с которым органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области наделены отдельным государственным полномочием Ленинградской области по организации следующих мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев:

1) отлов животных без владельцев, в том числе их транспортировка и немедленная передача в приюты для животных;

2) содержание животных без владельцев в приютах для животных в соответствии с частью 7 статьи 16 Федерального закона № 498-ФЗ;

3) возврат потерявшихся животных их владельцам, а также поиск новых владельцев поступившим в приюты для животных животным без владельцев;

4) возврат животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места их обитания после проведения мероприятий, указанных в пункте 2 части 1 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ.

Реализация указанных мероприятий осуществляется за счет средств областного бюджета Ленинградской области, выделяемых органам местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области в виде субвенций.

Контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственного полномочия, а также за целевым использованием предоставленных на эти цели финансовых средств осуществляет уполномоченный орган – Управление ветеринарии Ленинградской области (далее также – Управление).

Основные потребности законодательного регулирования общественных отношений в области обращения с животными без владельцев заключаются в следующем:

1) в связи с принятием 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 статью 44 Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 377-ФЗ) императивная норма, предписывающая передавать отловленных животных без владельцев исключительно в приюты для животных, была трансформирована в диспозитивную и изложена в следующей редакции:

"Содержание отловленных животных без владельцев в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных, не допускается, если иное не установлено законодательными актами субъектов Российской Федерации."

Областной закон № 109-оз содержит положения, касающиеся передачи отловленных животных без владельцев в пункты временного содержания, не являющиеся приютами. Вместе с тем согласно части 2 статьи 10 областного закона № 109-оз отловленные животные без владельцев могут передаваться в пункты временного содержания только до вступления в силу положений Федерального закона № 498-ФЗ, предусматривающих обязательную передачу отловленных животных без владельцев в приюты для животных.

Соответствующие положения Федерального закона № 498-ФЗ вступили в силу с 1 января 2020 года.

В связи с тем, что нормы областного закона № 109-оз, касающиеся пунктов временного содержания животных, фактически не применялись с указанной даты, представляется целесообразным признать часть 2 статьи 10 областного закона № 109-оз утратившей силу, обеспечив возможность реализации положений о пунктах временного содержания животных без владельцев на территории Ленинградской области;

2) Федеральный закон № 498-ФЗ допускает возможность возврата отловленных животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места их обитания после проведения необходимых мероприятий (осмотр, карантинирование, вакцинация против бешенства и иных заболеваний, опасных для человека и животных, стерилизация, учет, маркирование).

При этом животные, которые не могут быть возвращены на прежние места их обитания (в том числе по причине проявления ими немотивированной агрессивности), должны содержаться в приютах для животных до момента передачи их новым владельцам или до наступления естественной смерти (пункт 5 части 1 статьи 18).

Следует отметить, что вопрос о гуманности пожизненного содержания в приютах животных с немотивированной агрессивностью относится к числу дискуссионных. Кроме того, такие животные представляют опасность как для других животных, содержащихся в приюте, так и для сотрудников приюта. Достоверно спрогнозировать продолжительность временного периода, в течение которого указанные животные будут содержаться в приюте до наступления естественной смерти, а следовательно и объемы материальных затрат на их содержание, не представляется возможным, что существенно

затрудняет эффективное бюджетное планирование и значительно увеличивает нагрузку на региональный бюджет.

Учитывая изложенное, можно предположить, что проблема, связанная с необходимостью обеспечения пожизненного содержания животных без владельцев, проявляющих немотивированную агрессивность, может стать актуальной для Ленинградской области даже в случае создания обсерваторов (которые, как указывалось ранее, предназначены лишь для временного содержания животных).

О том, что данная проблема является актуальной и для других субъектов Российской Федерации, свидетельствуют проекты федеральных законов, внесенные в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) в разные периоды времени.

Так, например, в соответствии с проектом федерального закона № 328021-8 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" органам государственной власти субъектов Российской Федерации предлагалось предоставить право принимать решения о проведении на территориях отдельных муниципальных образований мероприятия по регулированию численности животных без владельцев в качестве меры по снижению риска причинения вреда жизни и здоровью граждан.

Проект федерального закона № 341326-8 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусматривал расширение перечня случаев, при которых допускается умерщвление животных без владельцев, содержащихся в приютах: в указанный перечень предлагалось включить случаи умерщвления животных, проявляющих немотивированную агрессивность в отношении других животных или человека.

Указанные проекты федеральных законов были отклонены Государственной Думой, в связи с чем вопрос о возможности умерщвления агрессивных животных, не поддающихся социализации, остался неурегулированным.

Принятие Федерального закона № 377-ФЗ, в соответствии с которым органам государственной власти субъектов Российской Федерации было предоставлено право самостоятельно устанавливать порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев и определять перечень мероприятий при осуществлении такой деятельности, также оставило открытым вопрос о возможности включения в данный перечень мероприятий, связанных с регулированием численности животных без владельцев (в частности, животных, проявляющих немотивированную агрессивность по отношению к другим животным или к человеку).

Сохранение в неизменном виде положений, содержащихся в части 11 статьи 16 Федерального закона № 498-ФЗ, согласно которой умерщвление животных, содержащихся в приютах, допускается лишь в случаях

необходимости прекращения непереносимых физических страданий нежизнеспособных животных при наличии достоверно установленных специалистом в области ветеринарии тяжелого неизлечимого заболевания животного или неизлечимых последствий острой травмы, несовместимых с жизнью животного, не позволяет ответить на рассматриваемый вопрос однозначно и определить пределы компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Учитывая изложенное, решение о необходимости законодательного урегулирования указанного вопроса в Ленинградской области должно приниматься на основе данных о степени актуальности проблемы, связанной с наличием агрессивных животных без владельцев, не поддающихся социализации, а также с учетом позиции федерального законодателя по указанному вопросу.

В целях уяснения данной позиции требуется направление соответствующего обращения в адрес профильного комитета Государственной Думы;

3) для ряда субъектов Российской Федерации актуальной является проблема так называемых одичавших животных, принципиальное отличие которых от животных без владельцев заключается в отсутствии возможности их социализации.

Между тем правовые нормы, которые определяли бы содержание понятия "одичавшее животное" и порядок обращения с данной категорией животных, в законодательстве Российской Федерации отсутствуют.

В Ленинградской области данную проблему пытались решить путем внесения изменений в областной закон от 21 июня 2013 года № 35-оз "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов".

Одичавшие собаки были включены в перечень охотничьих ресурсов Ленинградской области. Таким образом, в отношении указанных животных допускалось проведение мероприятий, связанных с регулированием их численности.

Однако указанные нормы были признаны недействующими решением Ленинградского областного суда от 29 января 2015 года № 3-15/2015, правильность которого была впоследствии подтверждена определением Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2015 года № 33-АПГ15-5.

Учитывая изложенное и принимая во внимание частые случаи нападения безнадзорных собак на людей (в том числе на детей), представляется целесообразным рассмотреть вопрос о необходимости внесения в Федеральный закон № 498-ФЗ изменений, предусматривающих выделение отдельной категории животных без владельцев, представляющих опасность для окружающих, в отношении которых в порядке исключения могли бы применяться методы, связанные с регулированием их численности.

Федеральным законодателем должны быть определены критерии отнесения животных без владельцев к указанной категории и порядок принятия решений о регулировании численности таких животных;

4) Федеральный закон № 498-ФЗ допускает возможность возврата отловленных животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места их обитания после проведения необходимых мероприятий, к числу которых относятся, в частности, стерилизация, вакцинация против бешенства и иных заболеваний, опасных для человека и животных, маркирование неснимаемыми и несмываемыми метками.

При этом частью 2 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ определены требования, которые должны соблюдаться при отлове животных без владельцев.

Так, согласно пункту 1 части 2 указанной статьи стерилизованные животные без владельцев, имеющие неснимаемые или несмываемые метки, отлову не подлежат, за исключением животных без владельцев, проявляющих немотивированную агрессивность в отношении других животных или человека.

Учитывая изложенное, единожды отловленное животное без владельца, возвращенное на прежнее место своего обитания после проведения необходимых процедур, повторному отлову не подлежит (при условии, если оно не проявляет немотивированной агрессивности), а значит, ревакцинация против бешенства в отношении такого животного не проводится.

Однако согласно требованиям ветеринарного законодательства Российской Федерации вакцинация животных (в частности, собак) против бешенства должна осуществляться ежегодно.

Таким образом, положения пункта 1 части 2 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ сформулированы без учета указанных требований и не позволяют органам государственной власти субъектов Российской Федерации в полном объеме обеспечить исполнение полномочия, предусмотренного пунктом 92 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (организация проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных).

Вместе с тем следует отметить, что обеспечить надлежащее выполнение требования о ревакцинации животных против бешенства возможно лишь путем организации периодических (ежегодных) отловов всех без исключения животных без владельцев (в том числе тех, которые были отловлены ранее и возвращены на прежние места их обитания), что потребует существенного увеличения объемов материальных и финансовых средств.

Данная проблема не может быть решена на уровне субъекта Российской Федерации, а требует выявления позиции федерального законодателя по рассматриваемому вопросу;

5) анализ положений Федерального закона № 498-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что вопросы идентификации и учета домашних животных до настоящего времени остаются вне сферы его прямого регулирования.

При этом указанные вопросы имеют основополагающее значение для решения проблемы животных без владельцев.

Вместе с тем в соответствии с частью 8 статьи 13 Федерального закона № 498-ФЗ, введенной в действие Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 269-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 269-ФЗ), органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом устанавливать дополнительные требования к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу.

В целях реализации данного права в субъектах Российской Федерации принимаются нормативные правовые акты. Например, Постановлением Правительства Московской области от 20 июня 2023 г. № 406-ПП с 1 сентября 2023 года в Московской области введена обязательная регистрация собак.

Законом Приморского края от 31 октября 2023 года № 463-КЗ "О внесении изменений в Закон Приморского края "Об отдельных вопросах в области обращения с животными в Приморском крае" предусмотрено, что на территории Приморского края собаки, имеющие владельцев, подлежат регистрации в порядке, установленном Правительством Приморского края.

Таким образом, по итогам реализации областного закона № 109-оз усматривается целесообразность рассмотрения вопроса о внесении изменений в законодательство в сфере ответственного обращения с животными без владельцев на федеральном и региональном уровнях.

В настоящее время в Законодательное собрание внесен проект областного закона "О внесении изменений в некоторые областные законы в области обращения с животными на территории Ленинградской области", которым учтены положения Федерального закона № 377-ФЗ и Федерального закона № 269-ФЗ.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 109-оз

За весь период действия в областной закон № 109-оз изменения вносились трижды:

1) областными законами от 11 марта 2022 года № 23-оз "О внесении изменений в некоторые областные законы" и от 7 октября 2022 года № 106-оз "О внесении изменений в некоторые областные законы" предусматривались изменения уточняющего характера;

2) 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" областное законодательство в сфере обращения с животными было приведено в соответствие с Федеральным законом № 269-ФЗ.

В соответствии с указанным областным законом полномочия по установлению порядка предотвращения причинения животными без владельцев вреда жизни или здоровью граждан были отнесены к компетенции Правительства Ленинградской области. Кроме того, было установлено, что места, на которые запрещается возвращать животных без владельцев, и перечень лиц, уполномоченных на принятие решений о возврате животных без владельцев на прежние места их обитания, определяются органами местного самоуправления в соответствии с частью 6¹ статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ.

Анализ правоприменения областного закона № 109-оз позволяет сделать вывод о том, что его положения в целом позволяют создать условия для обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, санитарно-эпидемиологического благополучия в регионе и соблюдения конституционного принципа гуманного обращения с животными посредством принятия необходимых нормативных правовых актов, реализации нормативных предписаний, а также проведения мероприятий профилактического характера.

Помимо нормативных правовых актов федерального уровня и областного закона № 109-оз, отношения в сфере обращения с животными без владельцев на территории Ленинградской области регулируются:

областным законом от 23 июля 2021 года № 103-оз "О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельным государственным полномочием Ленинградской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев";

постановлением Правительства Ленинградской области от 23 апреля 2021 года № 231 "Об утверждении Порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Ленинградской области и Порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них на территории Ленинградской области";

постановлением Правительства Ленинградской области от 19 апреля 2022 года № 254 "Об утверждении Порядка предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований Ленинградской области на осуществление отдельного государственного полномочия Ленинградской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев и признании утратившими силу полностью или частично отдельных постановлений Правительства Ленинградской области";

постановлением Правительства Ленинградской области от 19 апреля 2022 года № 256 "Об утверждении Порядка представления отчетности об осуществлении органами местного самоуправления отдельного государственного полномочия Ленинградской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев и Порядка ведения реестра животных без владельцев Ленинградской области";

постановлением Правительства Ленинградской области от 19 июля 2022 года № 502 "Об утверждении Порядка проведения мониторинга по определению количества животных без владельцев на территории Ленинградской области";

постановлением Правительства Ленинградской области от 23 января 2023 года № 49 "Об утверждении Порядка предотвращения причинения животными без владельцев вреда жизни или здоровью граждан на территории Ленинградской области".

Также следует отметить, что частью 6 статьи 2² областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз "Об административных правонарушениях" предусмотрена административная ответственность за допущение перемещения домашних животных за пределы места их содержания без присмотра.

Кроме того, статьей 2²⁻¹ указанного областного закона предусмотрена административная ответственность за нарушение установленных законодательством Ленинградской области требований, предъявляемых к обращению с животными без владельцев.

С 1 января 2021 года осуществление полномочий в сфере содержания и защиты домашних животных, а также обращения с животными без владельцев в соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 31 августа 2020 года № 603 было возложено на Управление ветеринарии Ленинградской области.

Первые итоги работы Управления были озвучены на видеоконференции (далее – ВКС), состоявшейся в августе 2022 года в Центре управления регионом Ленинградской области (далее – ЦУР)¹.

Согласно исследованию ЦУР 76 % респондентов считают проблему животных без владельцев в Ленинградской области актуальной, 70 % полагают, что основной причиной появления бездомных животных является безответственное отношение людей, 66 % убеждены в необходимости административной ответственности владельцев и увеличения количества приютов, 73 % высказались против метода эвтаназии.

По данным Управления, озвученным в ходе ВКС, по состоянию на август 2022 года популяция бездомных собак составила порядка 14,5 тыс., кошек – порядка 9 тыс.

По информации, размещенной на официальном сайте Управления, по состоянию на 1 января 2023 года общее количество животных без владельцев составило 16805, из них 7748 собак, 9057 кошек².

На первый квартал 2023 года: 17986, из них 8509 собак, 9487 кошек³.

На второй квартал 2023 года общее количество животных без владельцев составило 22448.

В целях снижения числа животных без владельцев на улицах населенных пунктов в Ленинградской области действует программа, предусматривающая

¹ <https://veterinary.lenobl.ru/ru/news/51337/>

² Мониторинг_4_квартал_2022.xlsx (live.com)

³ 1_квартал_сайт_Мониторинг_2023.xlsx (live.com)

отлов, стерилизацию, вакцинацию от бешенства и последующий выпуск отловленных и не проявляющих агрессии животных без владельцев в естественную среду обитания. Агрессивные животных без владельцев, подвергшиеся отлову, подлежат помещению в приюты.

В соответствии с областным законом от 19 декабря 2022 года № 151-оз "Об областном бюджете Ленинградской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов" (далее – областной закон № 151-оз) общий объем субвенций на организацию мероприятий по обращению с животными без владельцев в 2023 году составляет 53426,1 тыс. рублей, в 2024 году – 52617,1 тыс. рублей, в 2025 году – 52617,1 тыс. рублей.

Распределение субвенций бюджетам муниципальных образований Ленинградской области на осуществление отдельных государственных полномочий по организации мероприятий по обращению с животными без владельцев на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов предусмотрено приложением 15 к областному закону № 151-оз (таблица 32).

Кроме того, областным законом № 151-оз предусмотрены средства некоммерческим организациям для возмещения затрат на содержание на территории региона приютов для животных без владельцев (в 2023 году – 4037,0 тыс. рублей, в 2024 году – 1458,0 тыс. рублей, в 2025 году – 1458,0 тыс. рублей).

Порядок определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) на возмещение части затрат на содержание на территории региона приютов для животных без владельцев утвержден постановлением Правительства Ленинградской области от 23 июля 2021 года № 471.

Также в целях снижения числа животных без владельцев Управлением ветеринарии Ленинградской области:

организовано осуществление на льготной основе стерилизации домашних животных специалистами подведомственных Управлению учреждений (районных станций по борьбе с болезнями животных);

с 1 января 2021 года запущен проект "Мы в ответе за тех, кого приручили", который нацелен на популяризацию ответственного отношения к питомцам и животным без владельцев. В рамках проекта проводятся творческие конкурсы, благотворительные акции помощи приютам, уроки доброты в школах, снимаются социальные ролики⁴;

проводится работа, связанная с продвижением тематических видеороликов на региональных и местных телевизионных каналах, использованием наружной и транспортной рекламы, размещением печатных статьи в средствах массовой информации.

Приведенные сведения свидетельствуют о качественной организации работы отраслевого органа исполнительной власти (Управления) по профилактике нарушений в данной области отношений.

⁴ <https://veterinary.lenobl.ru/ru/my-v-otvete-za-teh-kogo-priuchilli/>

Согласно данным, размещенным на официальном сайте Управления, в 2024 году в Ленинградской области запланирован старт пилотного проекта цифровой биометрии животных, на первом этапе которого будет создана цифровая база бездомных животных. База будет содержать информацию об их чипировании, вакцинации и заболеваниях. Также системой предусмотрен прием заявок от граждан на осуществление проверки или отлова безнадзорных животных⁵.

По данным Управления, в 16 частных приютах для животных, осуществляющих свою деятельность на территории Ленинградской области, содержится около 2,6 тысячи животных без владельцев. Вопрос о реализации программы строительства государственных центров временного пребывания животных находится в стадии обсуждения.

Представляется заслуживающим внимания, изучения и популяризации опыт работы благотворительного фонда помощи бездомным животным "Я свободен!", осуществляющего свою деятельность в том числе в Ленинградской области. Фонд оказывает поддержку муниципальным и частным приютам, осуществляет уход за отдельными животными, организует благотворительные акции, целью которых являются обеспечение лечения и стерилизации животных, поиск новых владельцев.

В системе обращения с животными без владельцев также задействованы подведомственные Управлению государственные бюджетные учреждения – станции по борьбе с болезнями животных, осуществляющие свою деятельность в 17 муниципальных районах Ленинградской области.

На официальном сайте Управления размещен Реестр животных без владельцев Ленинградской области⁶.

Таким образом, в Ленинградской области создан и нормативно обеспечен межотраслевой механизм, определяющий права и обязанности, границы ответственности органов публичной власти, физических и юридических лиц, включая порядок финансирования расходов, связанных с реализацией мероприятий в сфере деятельности по обращению с животными без владельцев, а также предусмотрена административная ответственность за совершение правонарушений в регулируемой сфере отношений.

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 бездомных животных (собак) на людей позволяет сделать вывод о недостаточной эффективности областного закона № 109-оз.

⁵ <https://veterinary.lenobl.ru/ru/news/64845/>

⁶ <https://veterinary.lenobl.ru/ru/obrashenie-s-zhivotnymi-bez-vladelcev/reestr-zhivotnyh-bez-vladelcev-leningradskoj-oblasti/>

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

В период действия областного закона № 109-оз в Законодательное собрание не поступали протесты и представления прокурора Ленинградской области, экспертные заключения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области (Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) по результатам проведения правовой экспертизы указанного областного закона на предмет его несоответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

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

Недостатков юридико-технического характера не выявлено.

Вместе с тем в связи с принятием Федерального закона № 377-ФЗ отдельные положения областного закона № 109-оз нуждаются в корректировке.

Как указывалось ранее, Федеральным законом № 377-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочием по установлению порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев и определению перечня мероприятий при осуществлении такой деятельности.

В соответствии с концепцией Федерального закона № 377-ФЗ данное полномочие может быть реализовано органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно, без учета утвержденных Правительством Российской Федерации методических указаний по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев.

В связи с изложенным представляется целесообразным внести изменения в областной закон № 109-оз, дополнив перечень полномочий Правительства Ленинградской области указанным полномочием.

Федеральным законом № 377-ФЗ также установлено, что содержание отловленных животных без владельцев в местах и пунктах временного содержания животных, не являющихся приютами для животных, не допускается, если иное не установлено законодательными актами субъектов Российской Федерации (ранее действовала императивная норма, согласно которой отловленные животные без владельцев могли быть переданы только в приюты для животных).

Таким образом, субъектам Российской Федерации предоставлено право предусмотреть возможность передачи отловленных животных не только в приюты для животных, но и в иные места (пункты временного содержания), не являющиеся приютами для животных.

Областной закон № 109-оз содержит положения, касающиеся передачи отловленных животных без владельцев в пункты временного содержания, не являющиеся приютами. Вместе с тем указанные положения фактически не применяются с 1 января 2020 года (со дня вступления в силу положений

Федерального закона № 498-ФЗ об обязательном помещении отловленных животных без владельцев в приюты для животных).

С учетом изложенного представляется целесообразным признать часть 2 статьи 10 областного закона № 109-оз утратившей силу и, таким образом, обеспечить реализацию положений о пунктах временного содержания животных без владельцев на территории Ленинградской области.

Согласно части 4 статьи 14 областного закона № 109-оз орган исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющий региональный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными, выдает общественным инспекторам в области обращения с животными соответствующие удостоверения.

Однако в соответствии с приказом Минприроды России от 12 августа 2020 года № 591 "Об установлении порядка организации деятельности общественных инспекторов в области обращения с животными, порядка взаимодействия таких инспекторов с органами государственного надзора в области обращения с животными, порядка выдачи удостоверения и его формы" удостоверение общественного инспектора в области обращения с животными подписывается и лично вручается гражданину руководителем (заместителем руководителя) территориального органа Росприроднадзора.

Таким образом, положения части 4 статьи 14 областного закона № 109-оз требуют приведения в соответствие с федеральным законодательством.

Кроме того, выявлен ряд проблем, связанных с реализацией отдельных положений областного закона № 109-оз органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области.

По информации, представленной Советом муниципальных образований Ленинградской области и Общественной палатой Ленинградской области, 16 муниципальных образований высказались за возврат переданных им полномочий по обращению с животными без владельцев на уровень субъекта Российской Федерации.

Проблемы реализации областного закона № 109-оз, обозначенные органами местного самоуправления: отсутствие у сотрудников администрации района квалификационных знаний в области ветеринарии, отсутствие государственных приютов, невозможность привлечь владельцев животных к ответственности за нарушение закона, в том числе в связи с отсутствием системы идентификации и учета домашних животных, отсутствие средств для содержания животного без владельца в приюте (в случае невозможности возврата на прежнее место).

В связи с этим представляется необходимым детально изучить причины обозначенных проблем, рассмотреть вопрос о целесообразности пересмотра методики расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований из областного бюджета Ленинградской области на осуществление отдельного государственного полномочия Ленинградской области по организации

мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев.

По информации, размещенной на официальном сайте Управления, в 2021 году в Управление поступило 250 обращений, касающихся вопросов обращения с животными без владельцев.

Как следует из приказа Управления от 16 декабря 2022 года № 25 "Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на территории Ленинградской области на 2023 год", в 2022 году в Управление поступило 287 обращений граждан, из которых 30 касаются деятельности приютов для животных, 36 – организации работы ветеринарных клиник, ветеринарных врачей (лечение, вакцинация, стерилизация), 60 посвящены вопросам организации отлова животных без владельцев, 92 содержат жалобы на нарушение требований в области обращения с животными (ненадлежащее содержание, несоблюдение правил выгула, нарушение тишины и покоя граждан, непринятие мер по уборке продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования, жестокое обращение).

Большая часть обращений содержит жалобы на негативное воздействие от животных без владельцев (бродячих собак), обитающих на территории конкретных районов, и отсутствие результатов от проводимых мероприятий по отлову животных без владельцев.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля" введены ограничения на проведение контрольных (надзорных) мероприятий, в связи с чем в 2022 году плановые проверки индивидуальных предпринимателей, юридических лиц в области обращения с животными не проводились. Проводятся внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия по обращениям в области содержания животных.

Согласно информации, представленной в докладе Управления "О региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными на территории Ленинградской области в 2022 году", в рамках осуществления государственного контроля (надзора) в 2022 году Управлением в отношении юридических лиц выдано 2 предостережения о недопустимости нарушений правил обращения с животными, в отношении физических лиц – 19 предостережений, проведена одна внеплановая проверка автономной некоммерческой организации "Островок Надежды", выдано предостережение, направлены письма в прокуратуру, Управление МЧС по Ленинградской области.

К числу наиболее часто встречающихся нарушений в сфере обращения с животными относятся следующие: отсутствие карантинных блоков в приютах, плохое качество видеозаписи отлова животных без владельцев и их возврата на прежние места обитания, исключающее возможность идентификации животных, мест их отлова и возврата.

Управлением отмечается, что наиболее значимым риском является причинение вреда человеку животным.

Из обзоров обращений в адрес Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области также следует, что обеспокоенность граждан вызывают в первую очередь животные без владельцев, животные, находящиеся без присмотра ("на самовыгуле"), а также отсутствие приютов для агрессивных собак (доклады за 2021, 2022 годы)⁷.

Согласно информации, представленной Управлением, на территории Ленинградской области осуществляют деятельность 16 частных приютов для животных, зарегистрированных в установленном порядке, и около 20 "неофициальных" приютов, фактически являющихся пунктами передержки животных, созданных в инициативном порядке гражданами, занимающимися волонтерской деятельностью в указанной сфере. При этом частные приюты не обладают достаточными средствами для обеспечения выполнения всех необходимых мероприятий с учетом количества отлавливаемых животных без владельцев.

Государственные и муниципальные приюты для животных в Ленинградской области отсутствуют, что существенно затрудняет решение проблемы агрессивных животных без владельцев, которые не могут быть возвращены на прежние места обитания.

С целью решения данной проблемы на территории Ленинградской области был создан Центр временного содержания животных без владельцев на базе государственного бюджетного учреждения Ленинградской области "Станция по борьбе с болезнями животных Волосовского района".

Однако указанный центр сможет лишь частично снять социальную напряженность в Волосовском, Гатчинском, Ломоносовском муниципальных районах и в Сосновоборском городском округе. Прием животных со всей территории Ленинградской области невозможен в связи с ограниченным количеством мест. Кроме того, в процессе транспортировки животных необходимо обеспечить соблюдение требований, предусмотренных постановлением Правительства Ленинградской области от 23 апреля 2021 года № 231 "Об утверждении Порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Ленинградской области и Порядка организации деятельности приютов для животных и нормы содержания животных в них на территории Ленинградской области", согласно которому предельное время транспортировки животных не должно превышать пяти часов с момента отлова и расстояния более 300 км от места отлова.

С учетом изложенного потребность в создании таких центров имеется и в других муниципальных образованиях Ленинградской области.

Создание же муниципальных приютов напрямую зависит от бюджетной обеспеченности конкретного муниципального образования.

С 1 января 2020 года вступили в силу положения Федерального закона № 498-ФЗ, регулирующие вопросы осуществления общественного контроля

⁷ <http://www.ombudsman47.ru/pravovoe-prosveshenie/doklady/?ysclid=Inoqzr0qt840986388>

в области обращения с животными. В частности, гражданам, изъявившим желание оказывать органам государственного надзора содействие на добровольной и безвозмездной основе, была предоставлена возможность осуществлять общественный контроль в области обращения с животными в качестве общественных инспекторов в области обращения с животными.

В соответствии с Федеральным законом № 498-ФЗ общественный инспектор в области обращения с животными имеет право фиксировать (в том числе с помощью фото- и видеосъемки) правонарушения в области обращения с животными и направлять соответствующие материалы в органы государственного надзора, содействовать органам государственного надзора в предупреждении и выявлении нарушений требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в области обращения с животными, участвовать в работе по просвещению населения в области обращения с животными.

В соответствии с приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 августа 2020 года № 591 "Об установлении порядка организации деятельности общественных инспекторов в области обращения с животными, порядка взаимодействия таких инспекторов с органами государственного надзора в области обращения с животными, порядка выдачи удостоверения и его формы" (далее – приказ Минприроды РФ № 591) общественные инспекторы в области обращения с животными имеют право самостоятельного доступа на территорию приюта для животных и в его помещения.

Вместе с тем следует отметить, что в Ленинградской области институт общественных инспекторов в области обращения с животными развития не получил.

Анализ представленной информации позволяет сделать вывод, что проблемы, возникающие в сфере обращения с животными без владельцев, требуют принятия комплекса решений, направленных на совершенствование федерального и областного законодательств, обеспечение финансирования мероприятий по обращению с животными без владельцев, в том числе строительство и оснащение необходимым оборудованием государственных и муниципальных приютов для животных, организацию государственной поддержки частных приютов.

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

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

Указанный областной закон 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.

В ходе проведения мониторинга правоприменения областного закона № 109-оз выявлена необходимость его актуализации с учетом положений федерального законодательства (Федерального закона № 377-ФЗ, приказа Минприроды РФ № 591).

Согласно имеющейся информации, соответствующая работа проводится Управлением ветеринарии Ленинградской области.

В связи с установлением на федеральном уровне административной ответственности за жестокое обращение с животными, а также за нарушение требований законодательства в области обращения с животными, повлекшее причинение вреда жизни (здоровью) граждан либо их имуществу, в Законодательном собрании в предварительном порядке рассматривается вопрос о признании утратившими силу соответствующих положений областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз "Об административных правонарушениях".

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 с отсутствием государственных и муниципальных приютов, недостаточным финансированием частных приютов, бесконтрольной деятельностью незарегистрированных приютов, отсутствием необходимой квалификации у сотрудников администраций муниципальных районов при выполнении мероприятий в рамках реализации переданных полномочий.

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 Федерального Собрания Российской Федерации обращений Законодательного собрания, содержащих предложения:

о внесении изменений в Федеральный закон № 498-ФЗ, предусматривающих обязательное проведение ревакцинации животных

без владельцев против бешенства, в целях обеспечения надлежащего исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия, предусмотренного пунктом 92 части 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ (организация проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных);

о создании условий для развития института общественных инспекторов в области обращения с животными: методическая помощь, обучение, установление мер социальной поддержки (например, компенсация транспортных расходов);

об определении федерального органа исполнительной власти, на который будут возложены функции по выработке государственной политики и осуществлению нормативно-правового регулирования в сфере обращения с непродуктивными домашними животными (собаками и кошками);

о внесении изменений в федеральное законодательство в части, касающейся обращения с животными без владельцев, проявляющими немотивированную агрессивность и не поддающимися социализации (определение понятия, критериев, в соответствии с которыми животное может быть отнесено к данной категории, установление особого режима обращения с указанными животными);

об определении источников финансирования мероприятий, связанных с созданием государственных и муниципальных приютов для животных (федеральный, региональные, местные бюджеты).