НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УДК 351.765 *ГСНТИ 10.15.01*
ББК 67.401.115 *Код ВАК 12.00.02*

К. В. Хвастунов
Уставный Суд Свердловской области
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 466115

АННОТАЦИЯ: В статье исследуется вопрос разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере обращения с безнадзорными животными, в связи с последними изменениями в федеральном законодательстве. Отмечается, что сложившееся в социуме отношение к животным, разнообразие механизмов их защиты, степень взаимодействия населения и органов власти являются показателями как социальной зрелости, так и правового уровня развития общества.

В исследовании установлено, что в настоящее время все без исключения регионы Российской Федерации сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с регулированием численности животных без владельцев (далее – безнадзорных животных) и обеспечением контроля над ними. Рост численности безнадзорных животных создает реальную угрозу санитарному благополучию, здоровью и жизни людей, поэтому принятие данного законодательного акта явилось значимым событием и создало правовые предпосылки решения обозначенной проблемы.

На основе анализа автор приходит к выводу, что существующее правовое регулирование однозначно и четко не разграничивает полномочия между уровнями власти, не отвечает концепции, заложенной в новейшем федеральном законодательстве, и требует принятия ряда правовых актов для надлежащего закрепления компетенции органов публичной власти в данной сфере. В частности, обосновывается, что уже существующее региональное законодательство, а в последующем и муниципальные акты должны быть пересмотрены именно на основе норм Закона об ответственном обращении с животными, с учетом именно его целей, общих принципов и особенностей.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: бездомные животные, обращение с животными, животный мир, местное самоуправление, полномочия органов местного самоуправления, субъекты РФ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:
Константин Валерьевич Хвастунов, кандидат юридических наук, Уставный Суд Свердловской области
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, 19, hkv80@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Хвастунов К. В. Некоторые проблемы разграничения полномочий по обращению с животными без владельцев между органами государственной власти и местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2 (27). С. 99—104.

Обращение с животными в цивилизованном обществе основывается на принципах гуманности и ответственности человека за судьбу животных. формировании у населения нравственного к ним отношения. Сложившееся в социуме отношение к животным, разнообразие механизмов их защиты, степень взаимодействия населения и органов власти являются показателями развития и зрелости общества.

Так, с 1 января 2019 года вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодатель-

© К. В. Хвастунов, 2019

ные акты Российской Федерации» [2] (далее – Закон об ответственном обращении с животными), который помимо прочего регулирует отношения по обращению с животными без владельцев. В настоящее время все без исключения регионы Российской Федерации сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с регулированием численности животных без владельцев (далее – безнадзорных животных) и обеспечением контроля над ними. Рост численности безнадзорных животных создает реальную угрозу санитарному благополучию, здоровью и жизни людей, поэтому принятие данного законодательного акта явилось значимым событием и создало правовые предпосылки решения обозначенной проблемы.

В этой связи пунктом 1 ст. 7 Закон об ответственном обращении с животными к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными отнесены:

– установление порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них **в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями** по организации деятельности приютов для животных и нормами содержания животных в них;

– установление порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев (включает в себя деятельность по отлову животных без владельцев) **в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями** по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев;

– установление порядка организации и осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного надзора в данной области и иные полномочия, предусмотренные законодательством в области обращения с животными.

Решение вопросов осуществления полномочий в области организации мероприятий по обращению с животными без владельцев отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (пп. 82 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3] (далее – Закон об организации органов государственной власти субъектов РФ)).

Вместе с тем, согласно п. 3 ст. 7 Закона об ответственном обращении с животными органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять отдельными полномочиями в области обращения с животными органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, органы местного самоуправления городского, сельского поселения, а также городского округа, городского округа с внутригородским делением имеют право на осуществление мероприятий по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на соответствующей территории (п. 14 ч. 1 ст. 14.1, п. 15 ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее – Закон о местном самоуправлении)). То есть мероприятия по отлову безнадзорных животных не являются законодательно установленной обязанностью органов местного самоуправления, но они могут быть отнесены к полномочиям органов местного самоуправления субъектом РФ (ст. ст. 19, 20 Закона о местном само-

управлении), путем издания закона о наделении органов местного самоуправления на территории Свердловской области государственными полномочиями в сфере обращения с безнадзорными животными. При этом, если соответствующие мероприятия будут организованы органами местного самоуправления по своей инициативе, в рамках осуществления прав, предоставленных Законом о местном самоуправлении, финансирование этих мероприятий должно осуществляться из местного бюджета (Определение Верховного Суда РФ от 6 апреля 2016 года № 302-ЭС16-2058 по делу № А19-2292/2015).

С учетом указанных правовых норм считаем, что субъектам Российской Федерации целесообразно рассматриваемые полномочия передавать именно органам местного самоуправления в установленном порядке.

Следует также отметить, что федеральным законодательством не предусмотрены ограничения для каких-либо субъектов в сфере деятельности по отлову безнадзорных животных, то есть её вправе осуществлять как созданные органами государственной власти субъектов РФ государственные унитарные предприятия, государственные учреждения и другие организации (п. 3 ст. 26.11 Закона об организации органов государственной власти субъектов РФ), так и субъекты предпринимательства на основании заключаемых с соответствующими органами власти контрактов, то же касается и муниципального уровня осуществления данной деятельности [1].

В соответствии с п. 7 ст. 18 Закона об ответственном обращении с животными порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев устанавливается уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ **в соответствии с нормативными актами утвержденными Правительством РФ**, до их утверждения разрабатывать и принимать какие-либо нормативные акты в данной сфере органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе, в связи с чем законодательно закрепленные механизмы пока не могут быть реализованы, а государственные полномочия всё ещё не могут быть переданы муниципальным образованиям. Кроме того, органы местного самоуправления не вправе регулировать связанные с обращением безнадзорных животных вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения и ветеринарии, поскольку таковые относятся к компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, дальнейшая реализация норм Закона об ответственном обращении с животными упирается в отсутствие подзаконных актов Правительства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними законодательных актов субъектов Российской Федерации.

В данный момент в целях реализации п. 8 ч. 1 ст. 5 Закона об ответственном обращении с животными Правительством Российской Федерации подготовлен проект методических указаний по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев, в соответствии с которыми регулирование численности животных без владельцев предполагается осуществлять посредством применения метода отлова, вакцинации, стерилизации (кастрации) и возврата не проявляющих немотивированной агрессивности вакцинированных и стерилизованных животных без владельцев в прежние места их обитания. При этом, данные мероприятия смогут осуществлять индивидуальные предприниматели и юридические лица, заключившие соответствующий контракт с уполномоченными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления.

В связи с описанной ситуацией возникает вопрос о том, вправе ли муници-

пальные образования в инициативном порядке самостоятельно осуществлять мероприятия по отлову, вакцинации, стерилизации (кастрации) и возврату безнадзорных животных в прежние места их обитания, в том случае, когда субъектом Российской Федерации длительное время (или вообще) не принимаются нормативные правовые акты о передаче таких государственных полномочий органам местного самоуправления (с соответствующим финансовым обеспечением) и при этом самостоятельно не реализуются данные полномочия.

На наш взгляд, таким правом органы местного самоуправления не обладают. Такой вывод следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 года № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Североуральский городской округ"» [5]. В постановлении указано что, по смыслу части 2 статьи 16.1, частей 2 и 4 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также статей 13–15, 65 и 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, органы местного самоуправления городского округа не вправе в случаях, не предусмотренных федеральными законами, участвовать в осуществлении государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 названного Федерального закона), а также решать вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти, за счет доходов местных бюджетов.

Однако анализ ситуации показывает, что в субъектах Российской Федерации рассматриваемые полномочия переданы муниципальным образованиям еще до принятия Закона об ответственном обращении с животными на основе ранее принятого и до сих пор действующего законодательства в области ветеринарии и санитарно-эпидемиологического законодательства. Так отлов и содержание безнадзорных животных в специальных питомниках, их иммунизация против бешенства рассматриваются как санитарно-эпидемиологические мероприятия, организация и проведение которых должны осуществляться при реализации региональных программ санитарно-эпидемиологического благополучия населения (пункты 9.2 и 9.5 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.7.2627-10, утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 года № 54). Например, в Свердловской области приняты и действуют Закон Свердловской области от 03 декабря 2014 года № 110-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных собак» [6], Постановление Правительства Свердловской области от 14 сентября 2017 года № 684-ПП «Об утверждении Порядка организации и проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных собак на территории Свердловской области» [7]. То есть мероприятия по обращению с безнадзорными животными осуществляются как санитарно-эпидемиологические, более того, в некоторых случаях право на отлов и содержание безнадзорных животных реализуется и регулируется муниципальными образованиями как правомочие по решению такого вопроса местного значения, как организация благоустройства территории.

Однако Закон об ответственном обращении с животными, рассматриваемые полномочия вынес в отдельную,

специальную сферу регулирования, при этом хоть и не радикально, но всё же иначе её регламентировал в целях защиты животных, а также укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными, а не в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Таким образом, уже существующие региональные акты, принятые на основе ветеринарных и санитарно-эпидемиологических норм во многом не соответствуют концепции и содержанию Закона об ответственном обращении с животными. В связи с чем, считаем, что уже существующее региональное законодательство, а в последующем и муниципальные акты должны быть пересмотрены именно на основе норм Закона об ответственном обращении с животными, с учетом именно его целей, общих принципов и особенностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Долгополов П. С. Безнадзорные животные [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 10.06.2019)

2. Российская газета. 29.12.2018. № 295.

3. Российская газета. 19.10.1999. № 206.

4. Российская газета. 08.10.2003. № 202.

5. Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

6. Областная газета. 05.12.2014. № 225.

7. Областная газета. 16.09.2017. № 172.

CERTAIN PROBLEMS OF JURISDICTION DIVISION IN STRAY ANIMALS TREATMENT BETWEEN GOVERNMENT BODIES AND LOCAL AUTHORITIES

K. V. Khvastunov
Statutory Court of Sverdlovsk Region
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT: The article examines the issue of jurisdiction division between government bodies of the RF subjects and local authorities in the field of handling stray animals, in connection with the latest changes in federal law. It is considered, that the attitude towards animals developed in the social media, the variety of mechanisms for their protection, the interaction level between population and authorities are indicators of development and maturity of both the social and legal level of social development.

According to the research findings, nowadays, all the RF regions, without exception, face serious problems with regulating the number of animals without owners (hereinafter, stray animals) and ensuring control over them. The increase in stray animals number poses a real threat to the sanitary well-being, people's health and lives, therefore the adoption of such a legislative act was a milestone and created legal prerequisites for addressing this problem.

Based on the analysis, the author concludes that the current legal regulation does not clearly distinguish between the jurisdictions of different authority levels, does not meet the concept of the latest federal legislation and requires the adoption of a number of legal acts to properly consolidate the competence of public authorities in this field. It is particularly considered that the already existing regional legislation and the following municipal acts, should be revised, being precisely based on the regulations of the Law on responsible handling of animals, considering precisely its goals, general principles and features.

KEYWORDS: homeless animals, animal handling, wildlife, local government, jurisdiction of local authorities, the RF subjects.

AUTHOR'S INFORMATION:
Konstantin V. Khvastunov, Cand. Sci. (Law), Statutory Court of Sverdlovsk Region
19, Pushkina str., Ekaterinburg, Russia, 620075, hkv80@yandex.ru

FOR CITATION: Khvastunov K. V. Certain problems of jurisdiction division in stray animals treatment between government bodies and local authorities // Municipality: Economics and Management. 2019. №2 (27). P. 99—104.

REFERENCES

1. Dolgopolov P. S. Stray animals [e-resource] // LRS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (date of access: 10.06.2019). [Dolgopolov P. S. Beznadzornye zhivotnye [elektronnyy resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. http://www.consultant.ru/ (data obrashcheniya: 10.06.2019)]. – (In Rus.)

2. Rossiiskaya gazeta. 29.12.2018. № 295. [Rossiyskaya gazeta. 29.12.2018. № 295]. – (In Rus.)

3. Rossiiskaya gazeta. 19.10.1999. № 206. [Rossiyskaya gazeta. 19.10.1999. № 206]. – (In Rus.)

4. Rossiiskaya gazeta. 08.10.2003. № 202. [Rossiyskaya gazeta. 08.10.2003. № 202]. – (In Rus.)

5. Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2016. № 1. [Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. 2016. № 1]. – (In Rus.)

6. Oblastnaya gazeta. 05.12.2014. № 225. [Oblastnaya gazeta. 05.12.2014. № 225]. – (In Rus.)

7. Oblastnaya gazeta. 16.09.2017. № 172. [Oblastnaya gazeta. 16.09.2017. № 172]. – (In Rus.)