

**Обобщенная правоприменительная практика
при осуществлении государственного надзора в области обращения
с животными на территории Ленинградской области, с указанием наиболее
часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований
за 1 полугодие 2021 года**

I. Общие положения.

Настоящий обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Управления ветеринарии Ленинградской области подготовлен во исполнение пункта 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ), в соответствии с Методическими рекомендациями по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, одобренными на заседании подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 сентября 2016 года № 7.

Целями обобщения правоприменительной практики являются:

- обеспечение единства практики применения Управлением ветеринарии Ленинградской области (далее – Управление) федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, обязательность применения которых установлена законодательством Российской Федерации (далее - обязательные требования);
- обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике Управления путем их публикации для информирования подконтрольных субъектов;
- снижение количества нарушений обязательных требований и повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей за счет обеспечения информированности подконтрольных субъектов о практике применения обязательных требований;
- совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных контрольно-надзорных функций.

Задачами обобщения правоприменительной практики являются:

- выявление проблемных вопросов применения Управлением обязательных требований;
- выработка с привлечением широкого круга заинтересованных лиц оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики и их реализация;
- выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, подготовка и внесение предложений по их устранению;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства;
- выявление типичных нарушений обязательных требований и подготовка предложений по реализации профилактических мероприятий для их предупреждения.

II. Правоприменительная практика организации и проведения государственного надзора в области обращения с животными.

1. Правоприменительная практика организации и проведения государственного надзора в области обращения с животными на территории Ленинградской области.

В соответствии со ст.7 Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 498-ФЗ) к

полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными относится установление порядка организации и осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного надзора в области обращения с животными

Постановлением Правительства Ленинградской области от 23.01.2020 N17 «Об утверждении Правил организации и осуществления государственного надзора в области обращения с животными на территории Ленинградской области» установлено, что государственный надзор в области обращения с животными на территории Ленинградской области осуществляется отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области, **уполномоченным в области ветеринарии**, - в части осуществления государственного надзора за соблюдением обязательных требований в отношении животных (за исключением обязательных требований в отношении диких животных, содержащихся или используемых в условиях неволи).

Непосредственно осуществляет государственный надзор в области обращения с животными (далее – государственный надзор) **Управление ветеринарии Ленинградской области**.

Государственный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителям и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных Федеральным законом от 27.12.2018 № 498-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Ленинградской области в области обращения с животными, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю (плановых рейдовых осмотров), осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность по систематическому наблюдению за исполнением требований законодательства Российской Федерации в области обращения с животными, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований законодательства Российской Федерации в области обращения с животными при осуществлении органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности

Перечень нормативных правовых актов (с указанием их реквизитов и источников официального опубликования), регулирующих осуществление государственного надзора, размещен на официальном сайте Управления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" по адресу <http://veterinary.lenobl.ru> (далее - официальный сайт Управления) в разделе «Государственный надзор в области обращения с животными».

Управление обеспечивает размещение и актуализацию перечня нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственного надзора.

Принятие Федерального закона № 498-ФЗ не сопровождалось внесением соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП Российской Федерации) в части установления административной ответственности владельцев животных и иных лиц за нарушение Федерального закона № 498-ФЗ.

Таким образом, у Управления за отчетный период отсутствовали правовые основания для проведения проверок и привлечения к административной ответственности владельцев животных, допустивших нарушение обязательных требований.

2. Работа с обращениями или заявлениями от граждан.

Обращения или заявления от граждан или организаций по вопросам соблюдения обязательных требований, рассматривается в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

За 1 полугодие 2021 года за период с 01.01.2021 по 30.06.2021 поступило 204 обращений граждан из них: 13 обращений, касающихся работы ветеринарных клиник, 159 обращений, касающихся нарушений в области обращения с животными,

Больше половины из этих 159 обращений содержат жалобу 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.

Такие обращения перенаправляются в органы местного самоуправления, для принятия мер в рамках компетенции, так как в соответствии со статьей 2 областного закона Ленинградской области от 10.06.2014 № 38-оз "О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере обращения с безнадзорными животными на территории Ленинградской области", органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в сфере обращения с безнадзорными животными на территории Ленинградской области, **включающими в себя организацию и проведение мероприятий по отлову, транспортировке, содержанию, учету, стерилизации, эвтаназии, утилизации трупов безнадзорных животных.**

При анализе всех поступающих жалоб выясняется, что у нас в области есть много лиц, которые содержат домашних животных в большом количестве, но при этом такие объекты нельзя назвать приютами, т.к в соответствии со статьей 16 Федерального закона № 498-ФЗ установлено, что владельцами частных приютов для животных могут быть индивидуальные предприниматели или юридические лица.

На таких лиц часто поступают жалобы не только от соседей (жалобы на запах, шум, агрессию животных), но и от защитников животных, так как при содержании большого количества животных их необходимо вовремя кормить, проводить ветеринарные мероприятия, гулять с ними, чего владельцы не могут выполнять в полной мере из-за нехватки денег, времени и т.д.

Требования к содержанию животных, установленные статьями 9 и 13 Федерального закона №498, не отвечают принципам ясности и определенности, а оценка соблюдения этих требований невозможна без определенных критериев. Указанные требования не раскрывают, что именно следует понимать под надлежащим уходом за животными; своевременным оказанием животным ветеринарной помощи; обеспечением безопасности граждан при выгуле домашних животных; предельным количеством домашних животных в местах содержания животных, исходя из возможности владельца обеспечивать животным условия, соответствующие ветеринарным нормам и правилам, а также с учетом соблюдения санитарно-эпидемиологических правил и нормативов. Соблюдение перечисленных требований основывается на субъективной оценке, что вызывает сомнения в результатах такой оценки, делая ее оспоримой.

Устранение указанных пробелов в законодательстве возможно путем принятия правил содержания домашних животных, либо внесением изменений в областные законы, регламентирующие вопросы содержания и обращения с животными.

Часть обращений содержит сведения о нарушениях требований при выгуле домашних животных, а именно: владельцем животного допускается 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 (выгул без поводка), на отсутствие уборки продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования

Этот вопрос требует обсуждения с представителями органов местного самоуправления.

По вопросу установления критериев определения необходимости создания мест животных для выгула в муниципальных образованиях Ленинградской области. В настоящее время Управлением разработан проект приказа «Об установлении рекомендуемых критериев определения необходимости создания в муниципальных образованиях Ленинградской

области мест для выгула домашних животных», который в настоящее время проходит антикоррупционную экспертизу.

Согласно ст.6 Областной закон Ленинградской области от 26.10.2020 N 109-оз "О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области" (далее – Областной закон №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 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федеральным законом об ответственном обращении с животными относятся:

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

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

На сегодняшний день достаточного количества специализированных мест нет ни в одном из районов области. Отсутствие мест для выгула вызывает беспокойство граждан.

Нарушение правил выгула животных и непринятие мер по уборке произведенных домашними животными загрязнений имеют состав и событие административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 2.2 Областного закона Ленинградской области от 02.07.2003 N 47-оз "Об административных правонарушениях" (далее – закон 47оз).

В соответствии со статьей 1.9 закона 47оз протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 2.2 уполномочены составлять должностные лица органов местного самоуправления.

При осуществлении государственного надзора в области обращения с животными в 2021 году плановые проверки не проводились.

Проведено 5 внеплановых выездных проверок в отношении граждан (физических лиц) (из них 4- по проверке выполнения предписания).

По результатам контрольно-надзорных мероприятий: выявлено 2 нарушений, выдано 1 предписаний.

За отчетный период в Прокуратуру Ленинградской области направлено 2 мотивированных представления, для согласования внеплановых выездных проверок в отношении юридических лиц.

В одном случае Областная прокуратура приняла решение об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки на основании отсутствия оснований для проведения проверки.

Во втором случае проверка согласована. Специалистами отдела государственного надзора в области обращения с животными и профилактики правонарушений в области ветеринарии проведена проверка в отношении юридического лица (организации осуществляющей, в том числе деятельность в сфере обращения с животными без владельцев на территории Ленинградской области). По итогам проведения проверки выявлены нарушения, выдано предписание. Срок исполнения предписания – декабрь 2021 года.

Однако, принятие мер административного воздействия к юридическому лицу, допустившему нарушение, до сих пор невозможно. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит санкции, предусматривающей наказание за нарушение федерального закона в области обращения с животными.

Таким образом, за отчетный период:

проведено 5 внеплановых выездных проверки в отношении граждан (физических лиц).

проведена 1 внеплановая выездная проверка в отношении юридического лица.

-направлено 9 уведомлений (требований) о недопустимости нарушения требований законодательства Российской Федерации в области обращения с животными (в отношении граждан и на основании обращений граждан).

Также на основании поступивших жалоб проводились рейдовые мероприятия (мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами).

В 1 полугодии 2021 года 5 рейдов. По результатам рейдовых мероприятий - направлены требования (уведомления) о недопустимости нарушения требований законодательства Российской Федерации в области обращения с животными- 4 (в отношении граждан)

По 1 рейду - рассматривается вопрос о направлении предостережения (в отношении юридического лица)

III. Обзор правоприменительной практики соблюдения обязательных требований. Статьей 21 Федерального закона № 498-ФЗ предусмотрено, что за нарушение требований в области обращения с животными владельцы животных и иные лица несут административную, уголовную и иную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В настоящее время КоАП Российской Федерации административная ответственность за нарушения требований в области обращения с животными не установлена, что делает реализуемые в рамках государственного надзора в области обращения с животными контрольные мероприятия не в полной мере эффективными.

Кроме того статьей 1.9. Закона Ленинградской области от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях» определено, что **должностные лица органов местного самоуправления**, в том числе являющиеся членами административных комиссий муниципальных образований, **уполномочены составлять протоколы** об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.2 (нарушение установленных законодательством Ленинградской области требований, предъявляемых к содержанию и выгулу домашних животных), 2.2.-1 (нарушение установленных законодательством Ленинградской области требований, предъявляемых к обращению с животными без владельцев), 2.3 (жестокое обращение с животными), 2.6 (нарушение тишины и покоя граждан) указанного Закона.

В части проведения методической и профилактической работы с лицами, в отношении которых проводятся проверки, направленной на предотвращение нарушений с их стороны, Управлением доводится актуальная нормативно-правовая и методическая документация, регламентирующая деятельность Управления.

В целях предупреждения нарушений лицами, в отношении которых осуществляется государственный надзор, обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, должностные лица Управления осуществляют мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований (публичные обсуждения).

В связи с распространением коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации публичные мероприятия могут проводиться с использованием онлайн форм с учетом позиции Министерства экономического развития (письмо № Д24и-19894 от 23.06.2020) и Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Публичное мероприятие по обсуждению правоприменительной практики Управления по вопросам соблюдения обязательных требований законодательства в области обращения с животными и разъяснения требований ветеринарного законодательства за I полугодие 2021 г. состоялось 15.07.2021.

Актуальные нормативные документы, руководство по соблюдению обязательных требований с разъяснением критериев правомерного поведения, новых требований нормативных правовых актов, а также необходимых для реализации таких нормативных правовых актов организационных, технических мероприятий, размещены на официальном сайте Управления в сети «Интернет».

Специалистами Управления на постоянной основе осуществляется как устное, так и письменное консультирование граждан, хозяйствующих субъектов, органов местного самоуправления по применению норм действующего законодательства в области обращения с животными.

IV. Основные изменения, внесенные в законодательство Российской Федерации в сфере ответственного обращения с животными.

В 2021 году в законодательство Российской Федерации в области ответственного обращения с животными изменения не вносились.

Вместе с тем, в соответствии с федеральным законодательством Управлением разработаны:

- Постановление Правительства Ленинградской области от 23.04.2021 № 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»;

- Постановление Правительства Ленинградской области от 23.01.2020 № 17 «Об утверждении Правил организации и осуществления государственного надзора в области обращения с животными на территории Ленинградской области»;

- Закон Ленинградской области «О наделении органов местного самоуправления ленинградской области отдельным государственным полномочием ленинградской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев», принят Законодательным Собранием 07.07.2021 (находится на регистрации).