



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 41-АПГ16-12

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 января 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Горчаковой Е.В., Корчашкиной Т.Е. при секретаре Тимохине И.Е. рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Загики К. [] Н. [] о признании недействующими отдельных положений Правил отлова и содержания безнадзорных животных на территории Ростовской области, утверждённых постановлением Правительства Ростовской области от 14 июля 2016 г. № 489, по апелляционной жалобе Загики К.Н. на решение Ростовского областного суда от 14 сентября 2016 г., которым заявленные требования оставлены без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения представителей Правительства Ростовской области Пилипеевой Н.Л. и Сердюковой В.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю. о незаконности решения суда, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

14 июля 2016 г. Правительством Ростовской области принято постановление № 489, пунктом 1 которого утверждены Правила отлова и содержания безнадзорных животных на территории Ростовской области (далее - Правила), опубликованные на официальном портале правовой информации Ростовской области <http://pravo.donland.ru> 19 июля 2016 г.

Названный региональный нормативный правовой акт разработан в целях организации на территории Ростовской области мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных путём регулирования численности обитающих на территории Ростовской области безнадзорных животных посредством применения метода отлова, стерилизации, вакцинации и выборочного возврата (далее – метод ОСВВ) безнадзорных животных в прежнюю среду обитания (пункт 1.1 Правил).

В соответствии с пунктом 1.5 Правил основой метода ОСВВ является поголовная стерилизация (кастрация) отловленных безнадзорных животных в сочетании с оперативным возвращением в прежнюю среду обитания стерилизованных (кастрированных), вакцинированных и неагрессивных особей.

Согласно пункту 1.8 Правил мероприятия по содержанию безнадзорных животных предусматривают в том числе возвращение (транспортировку) в прежнюю среду обитания помеченных, неагрессивных, вакцинированных и стерилизованных (кастрированных) животных.

Пунктом 5.4 Правил предусмотрено, что с момента поступления безнадзорного животного в пункт временного содержания до момента его возврата в прежнюю среду обитания, или возврата собственнику, или передачи лицу, изъявившему желание принять на себя обязанности по его дальнейшему содержанию, или медикаментозной эвтаназии сотрудниками специализированной организации делаются фотографии всех манипуляций, производимых с животными. Данные фотографии являются неотъемлемой частью индивидуальной карточки безнадзорного животного.

Правила содержат перечень случаев, когда содержание безнадзорного животного в пункте временного содержания оканчивается, одним из которых назван возврат стерилизованного (кастрированного), вакцинированного, неагрессивного животного в прежнюю среду обитания (пункт 8.19).

Как указано в пунктах 11.1 и 11.2 Правил, возврату в прежнюю среду обитания подлежат только меченые неагрессивные животные, прошедшие учёт, регистрацию, карантин, стерилизацию (кастрацию), вакцинацию против бешенства и других заболеваний, перечень которых определён управлением ветеринарии Ростовской области, транспортировка животных до места их выпуска осуществляется с соблюдением условий, названных в разделе 4 поименованного нормативного правового акта.

Загика К.Н. обратился в суд с административным иском заявлением, в котором, после уточнения своих требований, просил признать приведённые региональные правовые нормы недействующими в части, предусматривающей возврат безнадзорных животных в прежнюю среду обитания, ввиду их противоречия предписаниям статей 8 и 29 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 9.5 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.7.2627-10, пунктов 4.8 и 4.9 Санитарных правил СП 3.1.096-96

Ветеринарных правил ВП 13.3.1103-96, считая, что административный ответчик вышел за пределы предоставленных полномочий.

Решением Ростовского областного суда от 14 сентября 2016 г. административное исковое заявление Загики К.Н. оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Загика К.Н. просит судебный акт отменить ввиду неправильного применения норм материального права и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, Правительством Ростовской области и прокуратурой Ростовской области представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия приходит к следующему.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемые региональные нормы приняты Правительством Ростовской области в пределах предоставленных полномочий, направлены на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и предупреждение возникновения заразных заболеваний, сослался на отсутствие в федеральном законодательстве запрета возвращать ранее отловленных здоровых безнадзорных животных в места отлова после их осмотра специалистами, обработки, вакцинации, стерилизации (кастрации) и мечения, сделав вывод о соответствии оспариваемых правовых предписаний основному принципу обращения с животными – защита от жестокого обращения.

При этом суд в обосновании своей позиции сослался на положения Модельного закона об обращении с животными, принятого в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. постановлением 29-17 на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (далее – Модельный закон об обращении с животными), предусматривающего в части 2 статьи 33 возможность возвращения отловленных безнадзорных животных в места их отлова, указав, что Модельный закон подлежит применению к спорным правоотношениям и имеет большую юридическую силу по отношению к иным законодательным актам государства, содержащим нормы об обращении с животными.

Кроме того, суд первой инстанции, признавая заявленные требования необоснованными, привёл положения Практических указаний для контроля бездомных собак, принятых Всемирным обществом защиты животных и Всемирной организацией здравоохранения в марте 1995 года, также не исключаящие возможность возврата бродячих собак после стерилизации и вакцинации.

Судебная коллегия не может согласиться с позицией суда первой инстанции, поскольку она основана на ошибочном толковании и применении норм материального права.

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду регулируется Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее - Федеральный закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии), статьёй 1 которого установлено, что санитарно-эпидемиологическое благополучие населения - состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Согласно пункту 2 статьи 2 поименованного закона полномочиями в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения обладают наряду с Российской Федерацией и субъекты Российской Федерации, расходным обязательством которых является осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий и которые вправе осуществлять в названной сфере правовое регулирование (статья 6 этого же закона).

Однако такое регулирование должно осуществляться в соответствии с федеральным законодательством, в пределах предоставленных полномочий и не нарушать принципа разделения вопросов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), определены пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В круг полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации наряду с решением вопросов организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, после внесения в подпункт 49 пункта 2 названной статьи изменений Федеральным законом от 30 марта 2015 г. № 64-ФЗ включена организация проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных.

По смыслу приведённой нормы, федеральный законодатель предусмотрел решение вопроса регулирования численности безнадзорных животных, как источника болезней, путём проведения мероприятия, представляющего собой единство двух действий: отлов и содержание, что

исключает иное правовое регулирование на региональном уровне общественных отношений в названной сфере, в том числе предусматривающее вместо содержания безнадзорных животных их возврат в прежнюю среду обитания.

Такое толкование согласуется с предписаниями, содержащимися в Санитарно-эпидемиологических правилах и нормах СанПиН 3.2.3215-14, утверждённых постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 22 августа 2014 г. № 50 (далее – Правила от 22 августа 2014 г.), Санитарно-эпидемиологических правилах СП 3.1.7.2627-10, утверждённых постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 г. № 54 (далее - Правила от 6 мая 2010 г.).

Так, Правила от 6 мая 2010 г., устанавливающие основные требования к комплексу организационных и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, направленных на предупреждение возникновения и распространения заболеваний бешенством среди населения Российской Федерации, соблюдение которых обязательно на всей территории Российской Федерации, в том числе для органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, организаций, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности (пункты 1.1 и 1.2), включают в мероприятия по недопущению возникновения случаев бешенства среди людей регулирование численности безнадзорных животных, которое проводится путём их отлова и содержания в специальных питомниках, в том числе и после прививки против бешенства (пункты 1.1, 1.2, 9.2 и 9.5).

Такие же предписания содержатся в пунктах 8.2 и 8.4.2 Правил от 22 августа 2014 г., закрепляющих требования к комплексу организационных, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, проведение которых направлено на предупреждение возникновения и распространения паразитарных заболеваний, исполнение которых является обязательным на всей территории Российской Федерации в том числе для государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, должностных лиц государственных органов, должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должностных лиц органов местного самоуправления.

Гражданским законодательством также предусмотрено аналогичное правовое регулирование отношений с безнадзорными животными.

В силу прямого указания статьи 230 Гражданского кодекса Российской Федерации задержавшее безнадзорных животных лицо обязано принять меры к их надлежащему содержанию.

Анализ приведённого законодательства в системном единстве свидетельствует о том, что федеральный законодатель, регламентируя касающиеся безнадзорных животных вопросы, предусматривает не только

их отлов, но в обязательном порядке и содержание в специальных питомниках.

Следовательно, Правительство Ростовской области, обязанное осуществлять организацию проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, приняв оспариваемые административным истцом правовые предписания о возврате безнадзорных животных в прежнюю среду обитания, вышло за пределы полномочий, предоставленных ему федеральным законодательством.

В связи с изложенным отсутствие в федеральном законодательстве норм, запрещающих возврат ранее отловленных безнадзорных животных в места отлова после проведения специальных мероприятий, не опровергает утверждения административного истца о противоречии оспариваемых региональных норм законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Ссылка суда на нормы Модельного закона об обращении с животными несостоятельна, поскольку модельные законы являются актами рекомендательного характера с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах Содружества, могут быть использованы парламентами государств-участников Межпарламентской Ассамблеи в форме разработки и принятия на их основе внутригосударственных нормативно-правовых актов (пункт 8.3 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, принятого на двадцать пятом заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 14 апреля 2005 г. № 25-8).

Исходя из разъяснений, содержащихся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», а также в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», названный модельный закон не относится (как и Практические указания для контроля бездомных собак, принятые Всемирным обществом защиты животных и Всемирной организацией здравоохранения в марте 1995 года) к общепризнанным принципам и нормам международного права, которые согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации и которые подлежат применению, если ими установлены иные правила, чем предусмотренные законом государства.

Таким образом, Модельный закон об обращении с животными не относится к нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу по сравнению с федеральным законодательством.

Поскольку выводы суда не согласуются с приведёнными выше нормами федерального законодательства, обжалуемое судебное постановление нельзя признать законным, оно подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении административного искового заявления.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307, 308, 309, 310 Кодекса административного судопроизводства, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ростовского областного суда от 14 сентября 2016 г. отменить, принять по делу новое решение, которым административное исковое заявление Загики К [REDACTED] Н [REDACTED] удовлетворить.

Признать недействующими пункты 1.1, 1.5, 1.8, 5.4, 8.19, 11.1 и 11.2 Правил отлова и содержания безнадзорных животных на территории Ростовской области, утверждённых постановлением Правительства Ростовской области от 14 июля 2016 г. № 489 в части, предусматривающей возврат безнадзорных животных в прежнюю среду обитания, с момента принятия настоящего апелляционного определения.

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]