

Проект доклада о результатах правоприменительной практики Департамента агропромышленного комплекса Курганской области при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными в 2022 году

Настоящий Доклад о результатах правоприменительной практики Департамента агропромышленного комплекса Курганской области (далее – Департамент) при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными в 2022 году (далее – Доклад) подготовлен в соответствии со статьей 47 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 248-ФЗ), а также Положением о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными, утвержденным постановлением Правительства Курганской области от 14.10.2021 № 323 (далее - Положение от 14.10.2021 № 323).

Целями и задачами обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

- обеспечение единообразных подходов к применению Департаментом и его должностными лицами обязательных требований, законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре);

- обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике Департамента путем их публикации для сведения контролируемых лиц;

- повышение результативности и эффективности контрольной (надзорной) деятельности;

- выявление «проблемных» вопросов правоприменения Департаментом и контролируемыми лицами обязательных требований;

- выработка оптимальных решений «проблемных» вопросов правоприменительной практики с привлечением заинтересованных лиц и их реализация;

- выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, подготовка и внесение предложений по их устранению;

- подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, законодательства в области обращения с животными;

- выявление типичных нарушений обязательных требований, причин, факторов и условий, способствующих возникновению указанных нарушений;

- анализ случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, выявление источников и факторов риска причинения вреда (ущерба).

Введение

Основополагающим нормативно-правовым актом в Российской Федерации, регулирующим отношения в области обращения с животными,

является Федеральный закон 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). Федеральный закон № 498-ФЗ принят в целях защиты животных, а также укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными.

Частью 2 ст. 19 Федерального закона № 498-ФЗ установлено, что региональный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными (далее – государственный контроль (надзор) осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с положениями, утверждаемыми высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

С 15.10.2021 государственный контроль (надзор) в Курганской области регламентирован Положением от 14.10.2021 № 323.

В соответствии с п. 2 Положения от 14.10.2021 № 323 предметом государственного контроля (надзора), в части, осуществляемой Департаментом, является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований в области обращения с животными, установленных Федеральным законом № 498-ФЗ и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, при содержании и использовании животных, ином обращении с животными, осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, при осуществлении деятельности приютов для животных, в том числе соблюдение норм содержания животных в них, за исключением случаев, установленных частью 2 статьи 19 Федерального закона № 498-ФЗ.

Объектами государственного контроля (надзора) в силу Положения от 14.10.2021 № 323 являются:

- 1) деятельность, действия (бездействие) контролируемых лиц, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования;
- 2) результаты деятельности контролируемых лиц, в том числе продукция (товары), работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования;
- 3) здания, помещения, сооружения, территории, включая земельные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства и другие объекты, которыми контролируемые лица владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования.

Государственный контроль (надзор) осуществляется Департаментом с применением риск-ориентированного подхода. На 31.12.2022 Департаментом учтено, с присвоением категории риска 4 контролируемых лиц, осуществляющих деятельность по обращению с животными без владельцев.

Категории риска	Количество объектов
Чрезвычайно высокий риск	
Высокий риск	2
Значительный риск	
Средний риск	2
Умеренный риск	
Низкий риск	

Нормативные правовые акты, регулирующие государственный (контроль) надзор в области обращения с животными на территории Курганской области, а также устанавливающие обязательные требования в области обращения с животными

Федеральный закон № 248-ФЗ;

Федеральный закон № 498-ФЗ;

постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление № 336);

постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 № 795 «Об утверждении перечня животных, запрещенных к содержанию»;

постановление Правительства РФ от 27.06.2019 № 819 «Об утверждении перечня случаев, при которых допускаются содержание и использование животных, включенных в перечень животных, запрещенных к содержанию»;

постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2019 № 974 «Об утверждении перечня потенциально опасных собак»;

постановление Правительства РФ от 25.07.2019 № 961 «Об утверждении перечня случаев, при которых допускается использование домашних животных в предпринимательской деятельности»;

Положение от 14.10.2021 № 323;

постановление Правительства Курганской области от 21.12.2015 № 412 «Об утверждении Положения о Департаменте агропромышленного комплекса Курганской области»;

постановление Правительства Курганской области от 1.07.2019 № 229 «Об утверждении Порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Курганской области»;

постановление Правительства Курганской области от 1.06.2020 № 171 «Об утверждении Порядка организации деятельности приютов для животных на территории Курганской области и норм содержания животных в них».

Статистика проведенных контрольных (надзорных) мероприятий. Анализ выявленных нарушений обязательных требований

Контрольные (надзорные) мероприятия во взаимодействии с контролируемыми лицами не осуществлялись.

Отсутствие контрольных (надзорных) мероприятий обусловлено принятием Правительством РФ постановления от 10.03.2022 № 336, значительно ограничивающего основания для их проведения (допускающим их проведение в исключительных случаях, в том числе непосредственная угроза причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, факты причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан). В результате этого, сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, поступающие в Департамент и являющиеся основанием для организации контрольных (надзорных) мероприятий, в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ, не могли послужить основанием для их проведения после принятия Постановления № 336.

Сведения о проведении мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований

Постановление № 336, сужая перечень оснований для проведения контрольных (надзорных) мероприятий, в то же время, допускает проведение профилактических мероприятий, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ.

В 2022 году профилактика нарушений обязательных требований в области обращения с животными осуществлялась комплексно в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ и Положением от 14.10.2021 № 323.

Разработана и утверждена программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2023 год.

На официальном сайте Департамента в телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://dsh.kurganobl.ru>) (далее – сайт Департамента), в рамках информирования размещены и поддерживаются в актуальном состоянии:

тексты нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственного контроля (надзора);

перечень нормативных правовых актов с указанием структурных единиц этих актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля, с текстами в действующей редакции;

руководство по соблюдению обязательных требований, разработанное и утвержденное в соответствии с Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»;

перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, порядок отнесения объектов контроля к категориям риска;

перечень объектов контроля, учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, с указанием категории риска;

исчерпывающий перечень сведений, которые могут запрашиваться контрольным (надзорным) органом у контролируемого лица;

сведения о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований;

сведения о порядке досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц;

доклад, содержащий результаты обобщения правоприменительной практики контрольного (надзорного) органа за 2021 год;

доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле за 2021 год.

В случае поступления в Департамент сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований Департамент объявляет контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований. В 2022 году Департаментом было объявлено 31 предостережение.

Кроме этого, в адрес контролируемых лиц, в рамках ст. 46 Федерального закона № 248-ФЗ подготовлено и направлено 26 информационных писем.

В отношении 2 контролируемых лиц проведены профилактические визиты, которые осуществлялись по месту деятельности контролируемых лиц. В ходе профилактических визитов контролируемые лица проинформированы об обязательных требованиях, предъявляемых к их деятельности, принадлежащим им объектам контроля, о соответствии объектов контроля (деятельности) критериям риска, об основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска. Также в ходе профилактических визитов контролируемые лица были проинформированы о:

профилактических и контрольных (надзорных) мероприятиях, осуществляемых Департаментом;

порядке и способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований;

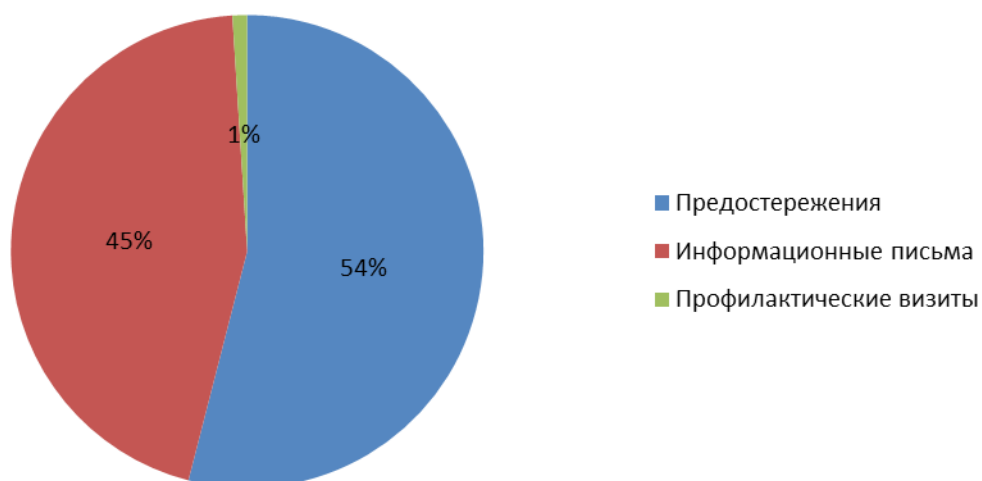
контактах специалистов Департамента, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными;

наличии и структуре официального сайта Департамента в сети интернет.

Доля профилактических мероприятий в общем количестве контрольных (надзорных) мероприятий и профилактических мероприятий в 2022 году составила 100%.

Детализация по видам профилактических мероприятий представлена на диаграмме:

Детализация проведенных в 2022 году профилактических мероприятий



Организация всех контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий осуществляется с использованием Федеральной государственной информационной системы «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (далее – ЕРКНМ).

Перечень типовых (наиболее часто выявляемых) нарушений обязательных требований законодательства в области обращения с животными с рекомендациями по соблюдению обязательных требований

Анализ поступающих в Департамент сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям со стороны контролируемых лиц, а также статистика нарушений обязательных требований, выявленных в результате государственного контроля (надзора), осуществляемого в 2021 году, позволяет выделить типовые нарушения.

Таблица 1. Перечень типовых (наиболее часто выявляемых) нарушений обязательных требований законодательства в области обращения с животными с рекомендациями по соблюдению обязательных требований

Нарушение	Нормативный правовой акт	Требование, установленное законодательством (рекомендации по соблюдению обязательных требований)
1	2	3
Нарушения, выявляемые при осуществлении государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, в части осуществления надзора за соблюдением обязательных требований в области содержания и использования домашних животных		
<p>Несоблюдение требований законодательства к выгулу домашних животных (выгул собак при несоблюдении условия обязательного обеспечения безопасности граждан, животных, сохранности имущества физических лиц и юридических лиц (выгул собак без присмотра владельца); допущение 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; необеспечение уборки продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования.</p>	<p>ч. 4, п.п. 1, 2 ч. 5 ст. 13 Федерального закона № 498-ФЗ</p>	<p>Выгул домашних животных должен осуществляться при условии обязательного обеспечения безопасности граждан, животных, сохранности имущества физических лиц и юридических лиц.</p> <p>При выгуле домашнего животного, за исключением собаки-проводника, сопровождающей инвалида по зрению, необходимо соблюдать следующие требования:</p> <p>исключать возможность свободного, неконтролируемого передвижения животного при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках;</p> <p>обеспечивать уборку продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования.</p>

Причины наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований и пути их профилактики

Вся необходимая информация о наличии и содержании обязательных требований содержится в открытом доступе, как на сайте Департамента, так

и в других источниках. С владельцами домашних животных специалистами Департамента, специалистами учреждений, подведомственных Департаменту, на постоянной основе ведется разъяснительная работа по вопросам соблюдения законодательства в области обращения с животными. При таких условиях считаем, что граждане – владельцы домашних животных имеют все возможности в полной мере ознакомиться с обязательными требованиями и исполнять их. Поэтому наиболее вероятными причинами нарушений обязательных требований, допускаемых контролируруемыми лицами, являются:

Безответственность граждан, которые взяли на себя обязательство по содержанию животного;

недостаточный уровень правовых знаний и правовой культуры граждан;

отсутствие административной ответственности за нарушения законодательства в области обращения с животными;

недостаточный уровень обеспеченности установленными местами для выгула животных.

В целях профилактики нарушений законодательства в области обращения с животными рекомендуем юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам, прежде всего:

- неукоснительно соблюдать требования законодательства в области обращения с животными, ветеринарного законодательства;

- при возникновении вопросов в ходе осуществления хозяйственной деятельности обращаться в адрес Департамента.

Предложения об актуализации обязательных требований в области обращения с животными

Анализ нормативно-правовой базы законодательства в области обращения с животными избыточных, устаревших, дублирующих обязательных требований не выявил. В то же время, анализ правоприменительной практики деятельности Департамента по осуществлению государственного контроля (надзора) позволяет сделать вывод о несовершенстве законодательства в области обращения с животными.

К недостаткам законодательства, по нашему мнению, относится:

1) отсутствие порядка идентификации и учета животных. Отсутствие требований об обязательной регистрации домашних животных приводит к тому, что в ходе проведения контрольных (надзорных) мероприятий возникают случаи затруднения при установлении владельца животных;

2) Федеральным законом № 498-ФЗ закреплено понятие «потенциально опасные собаки» - это собаки определенных пород, их гибриды и иные собаки, представляющие потенциальную опасность для жизни и здоровья человека и включенные в [Перечень](#) потенциально опасных

собак, утвержденный Правительством Российской Федерации. В него включено 12 пород собак. На практике данный Перечень остается «нерабочим», поскольку включенные в [Перечень](#) породы столь редки и экзотичны, что большинство из них неизвестны даже профессиональным кинологам и не встречаются на содержании у граждан. Кроме этого, при проведении контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, у специалистов Департамента, при отсутствии у владельца документов, подтверждающих породу собаки, могут возникнуть трудности с ее идентификацией;

3) Статьей 9 Федерального закона № 498-ФЗ установлено требование надлежащего ухода за животными. В статье 13 указано, что при содержании домашних животных их владельцам необходимо соблюдать требования к содержанию животных, предельное количество домашних животных определяется исходя из возможности владельца обеспечивать животным условия, соответствующие ветеринарным нормам и правилам. Однако понятие «надлежащий уход» не раскрыто, а отсутствие каких-либо нормативов к содержанию домашних животных не позволяет при проведении контрольных (надзорных) мероприятий всесторонне оценить условия содержания животных (кормление, поение, температурно-влажностный режим, частота и продолжительность выгула, площадь помещения на одно животное и т.д.), а также предъявить какие-либо требования к владельцам, выдать предписание;

4) Согласно части 1 статьи 13 Федерального закона № 498-ФЗ при содержании домашних животных их владельцам необходимо соблюдать общие требования к содержанию животных, а также права и законные интересы лиц, проживающих в многоквартирном доме. В то же время, законодателем оставлен без внимания вопрос содержания животных в частных домах, на придомовой территории;

5) Пунктом 1 части 5 статьи 13 Федерального закона № 498-ФЗ закреплено, что при выгуле домашнего животного, за исключением собаки-проводника, сопровождающей инвалида по зрению, необходимо исключать возможность свободного, неконтролируемого передвижения животного при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках. Что под собой подразумевает понятие «свободное, неконтролируемое движение»? Это движение строго на поводке или движение под визуальным присмотром владельца? Если на поводке, то какой длины должен быть поводок, чтобы не допускать свободного передвижения? Считаем, что данное понятие необходимо раскрыть и уточнить, не допуская двоякого толкования;

6) Согласно статье 18 Федерального закона № 498-ФЗ ранее отловленные животные без владельцев, не проявляющие немотивированной агрессивности, подлежат возврату из приютов на прежние места их обитания. Тем не менее, в нормативных правовых актах отсутствует понятие

«агрессия» (мотивированная, немотивированная), а также не определен специалист, устанавливающий наличие (отсутствие) агрессии.

Таким образом, Федеральный закон № 498-ФЗ, являющийся по сути единственным нормативным правовым актом, устанавливающим обязательные требования к владельцам животных, нуждается в дальнейшем совершенствовании, принятии новых подзаконных нормативных актов, направленных на развитие единого подхода в развитии отношений в области обращения с животными.

Предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о государственном контроле (надзоре)

В 2022 году, в случае выявления фактов нарушений в области обращения с животными, специалисты Департамента были вынуждены ограничиваться проведением разъяснительной работы. В связи с этим возникает необходимость скорейшего внесения изменений в КоАП РФ в части установления административной ответственности за нарушения в области обращения с животными. Считаем, что повторное нарушение обязательных требований, повлекших причинение вреда жизни и здоровью граждан, должно влечь за собой наступление уголовной ответственности.

Кроме этого, дополнительные ограничения на проведение контрольных (надзорных) мероприятий, введенные в 2022 году Постановлением 336, значительно ограничивают принятие мер реагирования на факты поступления сведений о причинении вреда (ущерба) охраняемых законом ценностям. Например, по нашему мнению, поступление информации о покусах собакой человека, вне зависимости от тяжести вреда, причиненного здоровью, должно повлечь организацию выездного контрольного (надзорного) мероприятия с целью всестороннего рассмотрения случившегося, пресечения возможного нарушения в будущем, привлечения виновных лиц к административной ответственности. Вместо этого, Департамент вынужден ограничиваться объявлением предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, что является, по нашему мнению, зачастую недостаточным.