

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ,
ГОСУДАРСТВЕННОМУ УСТРОЙСТВУ И БЕЗОПАСНОСТИ

РЕШЕНИЕ

20.11.2012 №

г. Томск

Об экспертном заключении Управления Минюста России по Томской области от 14.11.2012 № 1831 по результатам проведения правовой экспертизы на Закон Томской области от 13.08.2012 № 154-ФЗ «О содержании собак и кошек в Томской области»

Рассмотрев экспертное заключение Управления Минюста России по Томской области от 14.11.2012 № 1831 по результатам проведения правовой экспертизы на Закон Томской области от 13.08.2012 № 154-ФЗ «О содержании собак и кошек в Томской области»,

Комитет по законодательству, государственному устройству и безопасности

РЕШИЛ:

1. Принять к сведению экспертное заключение Управления Минюста России по Томской области от 14.11.2012 № 1831 по результатам проведения правовой экспертизы на Закон Томской области от 13.08.2012 № 154-ФЗ «О содержании собак и кошек в Томской области».

2. Подготовить совместно с Администрацией Томской области соответствующий проект закона Томской области по внесению изменений в действующую редакцию с учетом замечаний изложенных в указанном экспертном заключении.

Председатель комитета

В.К.Кравченко

СПРАВОЧНО: извлечения из Закон Томской области от 13.08.2010 N 154-ОЗ (ред. от 14.06.2011) "О содержании собак и кошек в Томской области"

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В целях настоящего Закона используются следующие основные понятия:

...

5) специализированная организация по вопросам безнадзорных животных - уполномоченная организация муниципального образования, занимающаяся учетом безнадзорных животных, формированием реестра безнадзорных животных, сбором и предоставлением информации о ветеринарном освидетельствовании безнадзорных животных, информированием физических и юридических лиц о потерявшихся животных, временным размещением безнадзорных животных, утилизацией (захоронением) безнадзорных животных;

Статья 3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере содержания домашних животных, безнадзорных животных

Органы местного самоуправления вправе:

1) принимать в пределах своей компетенции в соответствии с действующим законодательством нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области содержания домашних животных, безнадзорных животных, в том числе устанавливать места торговли домашними животными;

2) учреждать и организовывать работу муниципальной специализированной организации по вопросам безнадзорных животных, осуществлять контроль за ее деятельностью;

Статья 6. Права и обязанности владельца домашнего животного

1. Владелец домашнего животного имеет право:

1) получать от органов местного самоуправления, а также уполномоченного в области ветеринарии исполнительного органа государственной власти Томской области и подведомственных ему учреждений необходимую информацию о правилах содержания и выгула домашних животных на территории муниципального образования, порядке отлова безнадзорных животных, порядке организации специализированной организации по вопросам безнадзорных животных, приюта для животных, пункта временного содержания безнадзорных животных, местах торговли домашними животными, местах утилизации (захоронения) домашних животных, безнадзорных животных;

7) оплачивать при возвращении ему отловленного домашнего животного услуги специализированной организации по вопросам безнадзорных животных, связанные с отловом, кормлением, содержанием и ветеринарной обработкой нелечебного характера домашнего животного по тарифам, утвержденным органом местного самоуправления;

Статья 7. Регистрация домашних животных, безнадзорных животных

Регистрация безнадзорных животных производится специализированной организацией по вопросам безнадзорных животных, в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Регистрация производится путем внесения данных о безнадзорном животном в реестр безнадзорных животных. Информация о зарегистрированных безнадзорных животных предоставляется специализированной организацией по вопросам безнадзорных животных

уполномоченному в области ветеринарии исполнительному органу государственной власти Томской области ежеквартально либо по запросу для розыска утерянных домашних животных.

Статья 8. Отлов безнадзорных животных

Отлов безнадзорных животных на территории Томской области может выполняться специализированными организациями, уполномоченными на это органами местного самоуправления в соответствии с муниципальными правовыми актами.

Статья 9. Умерщвление домашних животных, безнадзорных животных. Захоронение и утилизация умерших домашних животных, безнадзорных животных

7. Утилизация (захоронение) умерших безнадзорных животных на территории муниципального образования осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Статья 11-2. Общественный контроль за соблюдением правил содержания домашних животных

1. Некоммерческие организации, в том числе общественные организации, ассоциации и союзы, принимают участие в осуществлении общественного контроля за соблюдением требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, настоящего Закона, иных нормативных правовых актов Томской области по вопросам, связанным с содержанием домашних животных, а также участвуют в осуществлении иных мероприятий в указанной сфере.



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)**

**УПРАВЛЕНИЕ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

Пушкина ул., д. 3, г. Томск, 634003,
тел./факс: 8 (3822) 65-89-71
e-mail: secret@justice.tomline.ru

29.11.2012 № 04-4964
на № _____ от _____

Председателю Законодательной
Думы Томской области

О. В. Козловской

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ от 14.11.2012 № 1831
по результатам проведения правовой экспертизы

на Закон Томской области от 13.08.2010 г. № 154-ОЗ «О содержании собак и кошек в Томской области» (в редакции Закона Томской области от 14.06.2011 г. № 103-ОЗ)

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 21.05.2009 г. № 147 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и перечня Управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело правовую экспертизу Закона Томской области от 13.08.2010 г. № 154-ОЗ «О содержании собак и кошек в Томской области» (в редакции Закона Томской области от 14.06.2011 г. № 103-ОЗ) (далее - Закон).

В ходе проведения повторной правовой экспертизы установлено следующее.

Представленный на правовую экспертизу Закон является нормативным правовым актом, поскольку содержит правила поведения (правовые нормы), адресованные неопределенному кругу лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на регулирование общественных отношений.

Поводом для проведения правовой экспертизы послужило изменение федерального законодательства в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также вступление в силу

определения Верховного Суда Российской Федерации от 4 июля 2012 года № 88-АПГ12-2.

Предметом правового регулирования анализируемого Закона являются отношения в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, законности, правопорядка, общественной безопасности.

Рассматриваемый Закон принят в целях обеспечения общественного порядка, безопасности людей от неблагоприятного физического, санитарно-эпидемиологического, психологического и иного воздействия животных.

В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Согласно частям 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральному законодательству.

На федеральном уровне указанные отношения основаны на Конституции Российской Федерации и урегулированы Гражданским кодексом Российской Федерации (часть первая) (в редакции Федерального закона от 06.12.2011 г. № 405-ФЗ), Законом Российской Федерации от 14.05.1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (в редакции Федерального закона от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ), Федеральными законами от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 25.06.2012 г. № 93-ФЗ), от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции Федерального закона от 21.11.2011 г. № 331-ФЗ), от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в редакции Федерального закона от 25.06.2012 г. № 93-ФЗ), от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 28.07.2012 г. № 137-ФЗ), от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 28.07.2012 г. № 137-ФЗ), от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в редакции Федерального закона от 21.07.2011 г. № 252-ФЗ), от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в редакции Федерального закона от 24.07.2012 г. № 134-ФЗ), приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 07.10.1997 № 297 «О совершенствовании мероприятий по профилактике заболевания людей бешенством».

Согласно ст. 2 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных, регулирует ветеринарное законодательство Российской Федерации, которое состоит из настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Ч. 2 ст. 3 названного Закона Российской

Федерации определено, что к полномочиям субъекта Российской Федерации самостоятельно решают вопросы ветеринарии, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

На основании ст. 3 Федерального закона 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее - Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения») законодательство в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

К полномочиям субъектов Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения относится, в числе прочих, принятие в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, контроль за их исполнением (ст. 6 вышеуказанного Федерального закона).

В соответствии с п. 1 ст. 26.3 Федерального закона 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в пункте 2 настоящей статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Пп. 49 п. 2 ст. 26.3 названного Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится 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, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

Общие принципы осуществления нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации урегулированы Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В силу п. «б» ч. 1 ст. 5 указанного Федерального закона к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится законодательное регулирование по предметам

совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

На основании ст. 58 Устава (Основного Закона) Томской области постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Томской области является Государственная Дума Томской области.

Принятие Законодательной Думой Томской области анализируемого Закона необходимо для урегулирования указанных выше правоотношений и достаточно для достижения названных целей.

Таким образом, рассматриваемый Закон в целом принят Законодательной Думой Томской области в пределах компетенции, установленной федеральным и областным законодательством.

Форма нормативного правового акта соответствует п. 1 ст. 65 Устава (Основного Закона) Томской области, согласно которому Законодательная Дума Томской области принимает законы.

Первоначальный текст документа опубликован в следующих изданиях: «Томские новости», № 32, 19.08.2010, «Официальные ведомости Государственной Думы Томской области» (сборник нормативных правовых актов), 25.08.2010, № 41(163), «Собрание законодательства Томской области», 31.08.2010, № 8/2(61).

Противоречий Конституции Российской Федерации не выявлено, вместе с тем в ходе проведения повторной юридической экспертизы выявлено, что отдельные положения рассматриваемого Закона «О содержании собак и кошек в Томской области» не соответствуют федеральному законодательству по следующим основаниям.

1. Так, согласно п. 5 ст. 1 данного Закона специализированная организация по вопросам безнадзорных животных - уполномоченная организация муниципального образования, занимающаяся учетом безнадзорных животных, формированием реестра безнадзорных животных, сбором и предоставлением информации о ветеринарном освидетельствовании безнадзорных животных, информированием физических и юридических лиц о потерявшихся животных, временным размещением безнадзорных животных, утилизацией (захоронением) безнадзорных животных

Статьей 1 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 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; санитарно-эпидемиологическая обстановка - состояние здоровья населения и среды обитания на определенной территории в конкретно указанное время; инфекционные заболевания - инфекционные заболевания человека, возникновение и распространение которых обусловлено воздействием на человека биологических факторов среды обитания (возбудителей инфекционных заболеваний) и возможностью передачи болезни от заболевшего человека, животного к здоровому человеку.

Как уже отмечалось выше, законодательство в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (ст. 3 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

В соответствии с п. 2 ст. 2 вышеуказанного Федерального закона осуществление мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения является расходным обязательством Российской Федерации, а осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий, а также по охране окружающей среды является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

Кроме того, подпунктами 49, 49.1 и 49.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение 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 за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации; изъятия животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных на территории субъекта Российской Федерации с возмещением стоимости изъятых животных и (или) продуктов животноводства; осуществление регионального государственного ветеринарного надзора.

В то же время ни один из перечисленных вопросов регулирования не определен как вопрос местного значения Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») (ст.ст. 6, 14, 14.1, 15, 15.1, 16 и 16.1).

В соответствии со статьей 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон.

Таким образом, п. 5 ст. 1 Закона Томской области «О содержании собак и кошек в Томской области», в части возложения на муниципальные образования обязанностей по учету безнадзорных животных, противоречит федеральному законодательству.

По аналогичным основаниям не соответствуют федеральному законодательству следующие положения рассматриваемого Закона Томской области:

- 1) п. 1 ст. 3, согласно которому органы местного самоуправления вправе принимать в пределах своей компетенции в соответствии с действующим законодательством нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области содержания домашних животных, безнадзорных животных;
- 2) п. 2 ст. 3, в соответствии с которым органы местного самоуправления вправе учреждать и организовывать работу муниципальной специализированной организации по вопросам безнадзорных животных, осуществлять контроль за ее деятельностью;
- 3) п. 7 ч. 2 ст. 6, которым определено, что владелец домашнего животного обязан оплачивать при возвращении ему отловленного домашнего животного услуги специализированной организации по вопросам безнадзорных животных, связанные с отловом, кормлением, содержанием и ветеринарной обработкой нелечебного характера домашнего животного по тарифам, утвержденным органом местного самоуправления;
- 4) абз. 2 ч. 3 ст. 7, согласно которой регистрация безнадзорных животных производится специализированной организацией по вопросам безнадзорных животных, в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;
- 5) абз. 2 ч. 1 ст. 8, которая устанавливает, что отлов безнадзорных животных на территории Томской области может выполняться специализированными организациями, уполномоченными на это органами местного самоуправления в соответствии с муниципальными правовыми актами.

Далее, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 6 Закона Томской области «О содержании собак и кошек в Томской области» владелец домашнего животного имеет право получать от органов местного самоуправления, а также уполномоченного в области ветеринарии исполнительного органа государственной власти Томской области и подведомственных ему учреждений необходимую информацию о правилах содержания и выгула домашних животных на территории муниципального образования, порядке отлова безнадзорных животных, порядке организации специализированной организации по вопросам безнадзорных животных, приюта для животных, пункта временного содержания безнадзорных животных, мест торговли домашними животными, мест утилизации (захоронения) домашних животных, безнадзорных животных.

Согласно пунктам 5 и 8 статьи 2 Федерального закона от 27.07. 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») обладатель информации - лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам; предоставление информации - действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц.

Частью 2 статьи 6 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установлено, что от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования правомочия обладателя информации осуществляются соответственно

государственными органами и органами местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных соответствующими нормативными правовыми актами.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети "Интернет", к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ч. 5 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Таким образом, органы местного самоуправления могут предоставлять гражданам информацию только по вопросам, относящимся к вопросам местного значения. Учитывая, что вопросы, указанные в п. 1 ч. 1 ст. 6 Закона Томской области «О содержании собак и кошек в Томской области» не отнесены федеральным законодателем к таковым, органы местного самоуправления не вправе предоставлять эту информацию гражданам-владельцам домашних животных.

Согласно абз.1 ч. 7 ст. 9 анализируемого Закона Томской области утилизация (захоронение) умерших безнадзорных животных на территории муниципального образования осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Однако частью 3 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Кроме того, имеются замечания в части соответствия рассматриваемого Закона правилам юридической техники.

Так, абз. 1 ч. 1 ст. 11-2 Закона Томской области «О содержании собак и кошек в Томской области» установлено, что некоммерческие организации, в том числе общественные организации, ассоциации и союзы, принимают участие в осуществлении общественного контроля за соблюдением требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, настоящего Закона, иных нормативных правовых актов Томской области по вопросам, связанным с содержанием домашних животных, а также участвуют в осуществлении иных мероприятий в указанной сфере.

Согласно пунктам 1-2 статьи 1 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7 –ФЗ «О некоммерческих организациях» настоящий Федеральный закон определяет правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления. Настоящий Федеральный закон применяется по отношению ко всем некоммерческим организациям, созданным или создаваемым на территории Российской Федерации, постольку, поскольку иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Абз. 1 п. 1 ст. 24 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7 –ФЗ «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством Российской Федерации и соответствующих целям деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены ее учредительными документами.

Таким образом, некоммерческие организации, в том числе общественные организации, ассоциации и союзы, могут принимать участие в осуществлении общественного контроля за соблюдением требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, настоящего Закона, иных нормативных правовых актов Томской области по вопросам, связанным с содержанием домашних животных, а также участвуют в осуществлении иных мероприятий в указанной сфере в случае, если это предусмотрено учредительными документами указанных организаций.

Предлагаем привести Закон Томской области от 13.08.2010 г. № 154-ОЗ «О содержании собак и кошек в Томской области» в соответствие с федеральным законодательством. О результатах рассмотрения правовой экспертизы просим сообщить в наш адрес.

Заместитель начальника Управления



Е. Г. Карташова