

Л.А. Бурылова, С. Мишина

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Безнадзорные животные в городе представляют реальную опасность для здоровья и жизни горожан. Органы местного самоуправления принимают меры, направленные на регулирование численности бродячих собак и кошек, содержат за счет местного бюджета приюты для собак. Между тем федеральное законодательство не относит эти мероприятия к вопросам местного значения, следовательно, средства местного бюджета расходуются не по целевому назначению. В статье анализируется нормативно-правовая база о разграничении полномочий органов власти, повышении ответственности граждан в области эпидемиологической безопасности и предлагаются меры по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: безнадзорные животные, эпидемиологическая безопасность, вопросы местного значения, местный бюджет, разграничение полномочий, административная ответственность.

В свете важнейших задач развития местного самоуправления, высказанных в Послании Президента РФ Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г., уточнение принципов организации местного самоуправления должно обеспечить «развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» [1]. Для достижения этой задачи необходимо в первую очередь соблюдать конституционный принцип верховенства федерального законодательства [2, ст. 15].

Конституция Российской Федерации гласит, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления [2, ст. 18]. В том числе органы власти должны обеспечить право граждан на охрану здоровья и санитарно-эпидемиологическое благополучие [2, ст. 41].

Каждый орган власти должен действовать в рамках компетенции, установленной для него законодательством. Однако на практике органы государственной власти перекладывают свои обязанности на органы местного самоуправления.

© Бурылова Л.А., Мишина С, 2014

Бурылова Любовь Алексеевна – доцент кафедры философии и права ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: lyubura@mail.ru.

Мишина Светлана – студентка ГМУ-10-3 ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: sveta_prostoo@mail.ru.

В Постановлении Главного государственного санитарного врача по Пермскому краю от 30 января 2009 года № 2 «Об усилении мероприятий по борьбе с бешенством в Пермском крае» главам администраций городских округов и муниципальных районов было рекомендовано «принять действенные меры по сокращению численности безнадзорных животных в населенных пунктах». Руководитель ведомства, ответственного за санитарно-эпидемиологическую безопасность населения, рекомендовал органам местного самоуправления «создать и оснастить бригады для отлова собак, предусмотреть выделение финансовых средств на строительство мест содержания безнадзорных животных, прежде всего подозрительных на заболевание бешенством, а также кремационных печей для утилизации трупов животных» [3].

Спор о том, является ли отлов безнадзорных животных и их содержание обязанностью местного самоуправления, возник из-за неопределенности законодательного регулирования разграничения полномочий между органами власти. В настоящее время вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения регулируются разными нормативными актами, начиная с федеральных законов и заканчивая ведомственными инструкциями. Наряду с законодательством Российской Федерации действуют нормативные акты советского периода, например Постановление Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1980 г. № 449 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР».

Прокурорская и судебная практика по возложению ответственности за неисполнение правил в области санитарно-эпидемиологического благополучия неоднозначна в разных регионах России.

15 августа 2012 года Горнозаводский районный суд Пермского края удовлетворил требования прокурора Горнозаводского района и обязал администрацию Горнозаводского городского поселения устранить нарушения требований законодательства об отлове и временном содержании безнадзорных животных (собак) на территории города Горнозаводска. Решением суда местная администрация обязана «путем отлова бродячих собак, находящихся на улицах и в иных общественных местах г. Горнозаводска без сопровождающего лица, обеспечить безопасность жителей поселения». При этом суд сослался на Ветеринарные правила, утвержденные Госкомсанэпиднадзором РФ 31 мая 1996 года, согласно которым собаки, находящиеся на улицах и в иных общественных местах без сопровождающего лица, и безнадзорные кошки подлежат отлову; а порядок отлова этих животных, их содержания и использования устанавливает местная администрация [4].

А Ивановский областной суд по заявлению межрайонного природоохранного прокурора признал незаконным Постановление главы администрации городского округа Вичуга № 1134 от 3.11.2010 г. об утверждении Порядка по отлову, содержанию и использованию безнадзорных собак и ко-

шек. Суд, ссылаясь на Инструкцию по отлову, содержанию и использованию безнадзорных собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР, принятую в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1980 г. № 449, посчитал, что нормативный правовой акт принят в рамках компетенции органов местного самоуправления [5].

Согласно определению Верховного Суда РФ от 4 июля 2012 г. № 88-АПГ12-2, «нормативно-правовое регулирование санитарно-противоэпидемических мероприятий, к которым относятся и вопросы отлова безнадзорных животных, отнесено к полномочиям субъектов РФ и не может быть отнесено к вопросам местного значения, которые составляют компетенцию органов местного самоуправления» [6].

Согласно ст. 26.2. Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» мероприятия по защите населения от болезней, общих для человека и животных, отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ [7].

В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий, а также по охране окружающей среды является расходным обязательством субъектов Российской Федерации [8].

Согласно ст. 3 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» защита населения от болезней, общих для человека и животных, также отнесена к полномочиям субъекта Российской Федерации [9].

В 2009 году была предпринята попытка внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части отнесения к вопросам местного значения регулирования численности безнадзорных животных. Этот законопроект был отклонен Государственной думой в связи с отрицательными заключениями Комитета по местному самоуправлению и Правового управления. В частности, в заключении Правового управления аппарата Государственной думы РФ по проекту Федерального закона № 270662-5 указано на невозможность отнесения этого вопроса к вопросам местного значения, поскольку регулирование численности безнадзорных животных отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов РФ [10].

Министерство финансов Российской Федерации в письме от 19 сентября 2011 г. № 06-04-11/01-348 по вопросу правомерности финансирования из бюджета поселения расходов по отлову и передержке безнадзорных животных отмечает, что Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит ни соответствующего вопроса местного значения, ни полномочий органов местного самоуправления в этой области [11].

Тем не менее муниципальные образования осуществляют функции по отлову и содержанию безнадзорных животных. Как видно из отчета о реализации городской целевой программы «Комплексная экологическая программа г. Перми на 2008–2010 гг.», число отловленных безнадзорных животных за три года выросло до 4489, стерилизовано за счет местного бюджета 887 животных [12].

Постановлением администрации г. Перми от 16 октября 2013 г. № 863 утверждена ведомственная целевая программа «Регулирование численности безнадзорных собак и кошек на территории города Перми» [13]. Цель программы – регулирование численности безнадзорных собак и кошек на территории города Перми. Источником финансирования программы являются исключительно средства бюджета города Перми в объеме 44708,4 тыс. руб. В качестве обоснования расходования муниципальных средств отмечается, что безнадзорные собаки и кошки являются источником серьезных проблем и рисков в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия [13, п. 4].

Несомненно, сокращение численности бродячих собак положительно скажется на безопасности жизнедеятельности населения, на состоянии окружающей среды и благоустройстве территории муниципальных образований. Но расходные обязательства местного самоуправления должны быть основаны не на ведомственных нормативных актах, а на законе.

23 марта 2011 года Государственная дума в первом чтении приняла проект Федерального закона «Об ответственном обращении с животными». Ст. 18 указанного законопроекта гласит: «В целях отлова безнадзорных животных органы государственной власти, органы местного самоуправления размещают заказы на выполнение работ по отлову безнадзорных животных в соответствии с федеральным законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд на основании письменных заявок государственных органов, юридических и физических лиц. Отлов безнадзорных животных проводится в целях их помещения в приют для регистрации, вакцинации, стерилизации (кастрации), изоляции заболевших животных, последующей передачи в собственность, а также в целях предотвращения потенциального риска причинения такими животными вреда жизни и (или) здоровью и (или) имуществу физических лиц, имуществу юридических лиц [14].

Согласно законопроекту полномочия органов местного самоуправления в области обращения с животными определяются в соответствии с законодательством об организации местного самоуправления в Российской Федерации [14, ст. 23].

Указанная редакция законопроекта требует уточнения компетенции местного самоуправления и понятия «муниципальных нужд».

Вне всякого сомнения, безнадзорные животные в городе представляют реальную опасность для здоровья и жизни горожан. Ежегодно жертвами бродячих собак на улицах Перми становится до полутора тысяч пермяков. По данным социологического и маркетингового агентства «СВОИ», большинство жителей, опрошенных на улицах Перми (74,4%), считают, что собакам не место в городе. Среди мер по уменьшению численности бродячих собак на улицах города пермяки называют отлов, стерилизацию, передачу в приют. Бытует мнение, что эти мероприятия должна проводить местная администрация [15].

Представители общественности Пермского края разместили в Интернете текст петиции, адресованной губернатору Пермского края и главе города Перми, в которой обращается внимание властей на проблемы обращения с бездомными животными [16].

Из ответа Губернатора Пермского края на вышеупомянутую петицию следует, что региональные власти разработали проект концепции долгосрочной целевой программы «Обращение с безнадзорными животными на территории Пермского края». В соответствии с Концепцией будет запланировано принятие нормативных правовых актов, устанавливающих порядок организации и источники финансирования деятельности, связанной с отловом и содержанием безнадзорных животных. Правительство Пермского края планирует внести на рассмотрение Законодательного собрания проект Закона «О передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории Пермского края» [17].

Перечисленные меры могут снять ряд вопросов при условии их финансирования из краевого бюджета.

Что касается передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, то следует иметь в виду конституционный принцип правового регулирования вопросов совместного ведения. Не всякий вопрос государственного значения может быть передан на местный уровень. На это обстоятельство уже неоднократно обращалось внимание в научной литературе [18] и в публикациях о разграничении компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления в области безопасности населения [19, 20].

Не менее важным представляется вопрос об ответственности за нарушение правил обращения с животными.

Факты негуманного, жестокого обращения с животными, нарушение правил их содержания (в том числе и со стороны их владельцев) зачастую остаются безнаказанными. Запрещенный законодательством отстрел собак был зафиксирован в Кунгуре в 2005 году, когда силами МУ «Пермская городская служба по организации содержания домашних животных» за один день было отстреляно 100 животных, в том числе и домашних. На улицах городов активизировались догхантеры – охотники за собаками [21, 22].

Вопрос о том, в компетенцию какого уровня власти входит принятие правил о содержании домашних животных, а также установление ответственности за нарушение этих правил, остается открытым.

Верховным судом Российской Федерации признана незаконной ст. 18 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об установлении административной ответственности за нарушение правил содержания домашних животных и птиц». Как отмечено в определении Верховного суда РФ, «Судебная коллегия полагает правильными доводы прокурора о том, что региональный законодатель, устанавливая административную ответственность, вторгся в компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях». Квалификация данного правонарушения не исключается по ст. 6.3 КоАП РФ (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия) [23].

Между тем ст. 2.8. Закона Пермского края «Об административных правонарушениях» установлена административная ответственность за нарушение установленных органами местного самоуправления правил содержания домашних животных в городах и других населенных пунктах края [24, ст. 2.8].

Видимо, прокуратуре Пермского края, по инициативе которой уже был отменен ряд статей Закона Пермского края «Об административных правонарушениях», принятых с превышением полномочий [24, ст. 2.5–2.7., 2.9., 2.13–2.14.], следует дать оценку указанной норме с учетом практики Верховного суда Российской Федерации.

Список литературы

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. – 13.12.2013. – № 282.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 455.
3. Об усилении мероприятий по борьбе с бешенством в Пермском крае: Постановление Главного государственного санитарного врача по Пермскому краю от 30 января 2009 года № 2 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Решение Горнозаводского районного суда от 15 августа 2012 г. по делу № 2-265. Архив Горнозаводского районного суда Пермского края.
5. Определение Ивановского областного суда от 15 апреля 2013 г. по делу № 33-847. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Определение Верховного Суда РФ от 04 июля 2012 г. № 88-АПГ12-2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

ской Федерации: Федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федер. закон от 30 марта 1999 г. 52-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О ветеринарии: Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы от 10 декабря 2009 г № 2.2-1/4594 по проекту Федерального закона № 270662-5 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О правомерности финансирования из бюджета поселения расходов по ремонту контейнерной (мусорной) площадки и отлову и передержке безнадзорных животных: Письмо Минфина РФ от 19 сентября 2011 г. № 06-04-11/01-348. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении отчета о реализации городской целевой программы «Комплексная экологическая программа г. Перми на 2008–2010 гг.»: решение Пермской городской Думы от 31 января 2012 г. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении ведомственной целевой программы «Регулирование численности безнадзорных собак и кошек на территории города Перми»: Постановление администрации г. Перми от 16 октября 2013 г. № 863. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об ответственном обращении с животными: Проект Федер. закона № 458458-5. Принят Государственной Думой в первом чтении 23 марта 2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Данные опроса « Отношение населения к собакам на улицах» [Электронный ресурс]. – URL: <http://svoi.org/636-sobaka-byvaet-kusachej.html> (дата обращения 10.10.2013).

16. Остановить вакханалию убийств бродячих животных в Перми и Пермском крае [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.change.org/ru/петиции/губернатору-пермского-края-главе-г-перми>.

17. Ответ губернатора Пермского края на петицию. Re: Бродячие собаки [Электронный ресурс]: Блог Губернатора Пермского края. – URL: <http://basargin.livejournal.com/19249.html?thread=1924913>.

18. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2006. – С. 618–619.

19. Кочев В.А., Бурылова Л.А. К вопросу о разграничении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной вла-

сти в сфере охраны общественного порядка // Вестник Перм. ун-та. Юридические науки. – 2013. – № 4. – С. 87–92.

20. Бурьлова Л.А. Теоретические и практические проблемы обеспечения общественной безопасности на территории муниципального образования // Вестник Перм. нац. исслед. политехн. ун-та. – 2012. – № 6. – С. 105–117.

21. Региональный новостной портал «Новости Перми», 6.01.2013 г. – URL: <http://srf59.ru/napadenie-sobak-na-rebenka-aktivizirovalo-dogxanterov>.

22. В Перми активизируют отлов собак [Электронный ресурс] // Российская газета, 17 января 2013 г. – URL: <http://www.rg.ru/2013/01/17/reg-pfo/perm-sobaki.html>.

23. Определение Верховного суда РФ от 30.05.2012 N 81-АПГ12-1 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об административных правонарушениях: Закон Пермского края от 01 ноября 2007 г. № 139-ПК (ред. от 03.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Получено 16.01.2014

L.A. Burylova, S. Mishina

ABOUT DISTRIBUTION OF AUTHORITY BETWEEN LOCAL GOVERNMENT AND STATE POWER BODIES IN THE SPHERE OF PEOPLE'S EPIDEMIOLOGICAL SAFETY

Uncared-for animals appear to be really dangerous for health and life of citizens. Self-government bodies take measures aimed at regulation of errant dogs and cats number, at the expense of local budget support shelters for dogs. Meanwhile federal legislation doesn't consider these arrangements to be the local problems; therefore the local budget is not spent according to its intended purpose. The legal base of distribution of authority, rise of citizens' responsibility in the sphere of epidemiological safety have been analysed in the article. The measures aimed at legislation improvement in this sphere have been proposed.

Keywords: uncared-for animals, epidemiological safety, local problems, local budget, distribution of authority, administrative responsibility.