



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-АПА19-4

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 марта 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,

судей

Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.

при секретаре

Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Антоновой Светланы Борисовны о признании недействующими отдельных положений Концепции отношения к безнадзорным животным в Санкт-Петербурге, одобренной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20 сентября 2005 года № 1383, по апелляционной жалобе Правительства Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 9 октября 2018 года, которым удовлетворён административный иск.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Правительства Санкт-Петербурга Галахиной Е.А. и Товстолес С.В., поддержавших доводы жалобы, возражения против удовлетворения жалобы Антоновой С.Б. и её представителя Пыжикова А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Агафонова И.Е., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20 сентября 2005 года № 1383, опубликованным в официальном печатном издании «Вестник Администрации Санкт-Петербурга», № 11, 29 ноября 2005 года, в целях сохранения эпизоотического благополучия в Санкт-Петербурге по карантинным и особо опасным болезням животных и недопущения

жестокое обращение с животными одобрена Концепция отношения к безнадзорным животным в Санкт-Петербурге (далее – Концепция).

Пунктом 2 названного постановления исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга предписано при разработке нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с безнадзорными животными, руководствоваться положениями Концепции.

Как следует из содержания Концепции, в ней провозглашаются принципы, которые будут лежать в основе решений и правовых актов, регулирующих отношения, связанные с безнадзорными животными в Санкт-Петербурге, целью её принятия является создание в Санкт-Петербурге системы учреждений и форм работы с безнадзорными животными, при которой эвтаназия безнадзорных животных (собаки и кошки, имеющие собственника и временно выбывшие из его попечения, либо животные, собственник которых отказался от своих прав на них, а также животные, собственник которых неизвестен) как один из методов регулирования их численности запрещается.

Согласно пункту 4.3 Концепции, одним из путей решения проблемных ситуаций, вызываемых наличием безнадзорных животных в Санкт-Петербурге, является содержание безнадзорных животных в приютах на различных режимах в том числе временно с возвратом в прежнюю среду обитания (подпункт 4.3.3).

Антонова С.Б. обратилась в суд с административным иском о признании не действующим подпункта 4.3.3 пункта 4.3 Концепции в части возврата ранее отловленных безнадзорных животных в прежнюю среду обитания, как не соответствующего федеральному законодательству и нарушающего её права на безопасную среду обитания и безопасность проживания, создающего факторы, оказывающие вредное воздействие на человека, ухудшающего санитарно-эпидемиологическую обстановку.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 9 октября 2018 года административное исковое заявление удовлетворено.

В апелляционной жалобе Правительство Санкт-Петербурга просит судебный акт отменить ввиду неправильного применения норм материального права, процессуальных нарушений и принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, участвующим в деле прокурором представлены возражения.

Изучив материалы дела, проверив доводы апелляционной жалобы, возражений на неё, Судебная коллегия считает решение суда законным и не усматривает оснований для его отмены.

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 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ), согласно пункту 2 статьи 2 которого полномочиями в названной

сфере общественных отношений 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).

Между тем такое регулирование не может быть произвольным, 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 года № 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, включена также организация проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных (подпункт 49 пункта 2 названной статьи, введённый Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ, в редакции Федерального закона от 30 марта 2015 года № 64-ФЗ).

По смыслу приведённой нормы, федеральный законодатель предусмотрел решение вопроса регулирования численности безнадзорных животных, как источника болезней, путём проведения мероприятия, состоящего как из отлова, так и содержания таких животных, что исключает иное правовое регулирование на региональном уровне общественных отношений в названной сфере, в том числе устанавливать вместо содержания безнадзорных животных их возврат в прежнюю среду обитания.

Такое толкование согласуется с предписаниями, содержащимися в Санитарно-эпидемиологических правилах и нормативах СанПиН 3.2.3215-14, утверждённых постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 22 августа 2014 года № 50, Санитарно-эпидемиологических правилах СП 3.1.7.2627-10, утверждённых постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 года № 54, изложенными в обжалуемом судебном решении.

Правомерно суд первой инстанции указал, что гражданским законодательством также предусмотрена обязанность по содержанию безнадзорных домашних животных лицом, их задержавшим (статьи 230 и 231 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Проанализировав федеральное законодательство, регулирующее спорные отношения, суд первой инстанции правильно констатировал, что федеральный законодатель, регламентируя касающиеся безнадзорных животных вопросы, установил правило о содержании отловленных безнадзорных животных в специальных питомниках.

В связи с изложенным отсутствие в федеральном законодательстве норм, запрещающих возврат ранее отловленных безнадзорных животных в прежнюю среду обитания после проведения специальных мероприятий, не опровергает выводы суда о противоречии оспариваемой региональной нормы законодательству, имеющему большую юридическую силу.

27 декабря 2018 года принят Федеральный закон № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статьёй 18 которого предусмотрено, что мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев включают в себя, в том числе возврат животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места их обитания после проведения мероприятий, указанных в пункте 2 части 1 данной статьи (пункт 4 части 1 приведённой статьи).

Принимая во внимание, что названная статья вступает в силу с 1 января 2020 года (часть 2 статьи 27 того же Федерального закона), оспариваемая Концепция не подлежит проверке на его соответствие в суде апелляционной инстанции.

Довод апелляционной жалобы о том, что Концепция подлежала оценке судом на соответствие нормативным правовым актам на дату её утверждения – 2005 год, основан на ошибочном толковании норм материального и процессуального права.

По смыслу положений пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу и действующим на момент рассмотрения административного дела.

Согласно абзацу второму пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, в порядке абстрактного нормоконтроля суд проверяет соответствие оспариваемых норм имеющему большую силу

законодательству, действующему на дату рассмотрения дела в суде первой инстанции.

Ссылка, содержащаяся в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции, разрешая заявленные требования, не применил общепризнанные принципы и нормы международного права, является несостоятельной.

Кодекс здоровья наземных животных Международного эпизоотического бюро, на который ссылается административный ответчик, содержит рекомендательные нормы, касающиеся контроля популяций собак, в зависимости от действующих законоположений, правил и конкретных условий на территории муниципального образования соответствующего государства, а, следовательно, положения указанного Кодекса не могли быть положены в основу решения суда ввиду иного действующего правового регулирования на территории Российской Федерации.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что оспариваемый в части правовой акт не является нормативным правовым актом несостоятельно. Суд первой инстанции правильно исходил из того, что Концепция является нормативным правовым актом, поскольку содержит совокупность императивных предписаний, которые должны быть положены в основу решений и правовых актов, регулирующих отношения, связанные с безнадзорными животными в Санкт-Петербурге, рассчитана на неоднократное применение и устанавливает обязательные для исполнения неопределённым кругом лиц правила, направленные на урегулирование общественных отношений, связанных с безнадзорными животными, то есть обладает существенными признаками, характеризующими правовой акт как нормативный, опубликована в официальном источнике опубликования нормативных правовых актов Санкт-Петербурга.

Иные доводы апелляционной жалобы основаны на неправильном толковании норм материального права, не содержат основания для отмены по существу правильного судебного акта.

Судом первой инстанции не допущено нарушений норм процессуального права, влекущих в силу статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации безусловную отмену решения суда.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 9 октября 2018 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Санкт-Петербурга – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи