**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**[[1]](#footnote-1)

**на проект Закона Нижегородской области «О безнадзорных животных на территории Нижегородской области», внесенного депутатом Законодательного Собрания области А.Ф. Табачниковым**

Проект Закона Нижегородской области «О безнадзорных животных на территории Нижегородской области» внесен депутатом Законодательного Собрания Нижегородской области А.Ф. Табачниковым (далее – проект Закона) и направлен для проведения комплексной экспертизы членам научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области. Проект Закона по форме соответствует требованиям Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-ФЗ «О нормативных правовых актах Нижегородской области», но концепция проекта Закона, на наш взгляд, определена не верно.

Федеральным законом от 30 марта 2015 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 14.1 и 16.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»:

1) дополнены полномочия 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), предусмотренные подпунктом 49 пункта 2 ст. 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" (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ): «организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, **отлову и содержанию безнадзорных животных**, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации»;

2) дополнен перечень установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений и городских округов, по которым органы местного самоуправления имеют право действовать за счет местных бюджетов новым вопросом «осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории поселения (городского округа».

Как установлено пунктом 3.1. ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ по данным вопросам «органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта Российской Федерации». Следовательно, по данным вопросам может быть разработан закон области и он уже принят![[2]](#footnote-2).

Поэтому предмет регулирования проекта Закона, определенный в его преамбуле, в содержании не раскрыт должным образом: в частности, отношения, связанные с организацией проведения мероприятий «по защите населения от болезней, общих для человека и животных, в целях обеспечения общественной безопасности, защиты граждан от угрозы причинения вреда жизни и здоровью» в преамбуле перечислены, но проектом Закона не решены. Более того, название проекта Закона не соответствует его содержанию, исходя из содержания, более точным является «Об обращении с безнадзорными животными на территории Нижегородской области».

При этом пункт 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ предоставляет возможность наделения органов местного самоуправления данными полномочиями, «с передачей … необходимых материальных и финансовых ресурсов». Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предусмотрен главой 4 Федерального закона № 131-ФЗ. В Нижегородской области практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями применяется,[[3]](#footnote-3) в том числе по названным вопросам. Следовательно, целесообразно внести изменения в Закон Нижегородской области от 3 октября 2013 г. № 129-З «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных», чем разрабатывать проект Закона.

Кроме того, проект Закона изобилует погрешностями технико-юридического характера, среди которых отметим:

1. В проекте Закона не раскрыты цель, задачи, правовая основа, принципы обращения с безнадзорными животными, не решены вопросы разграничения полномочий органов государственной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления в этой области;
2. В ст. 1 проекта Закона приведено четыре дефинитивные нормы, но ряд понятий, применяемых в проекте Закона, не объяснен должным образом, например: «жестокое обращение с животными», «электронный микрочип», «отлов животных», «стерилизация (кастрация) животных», «другие породистые животные» и др.;
3. В проекте Закона не обеспечено единообразие применяемых терминов (см. таблицу 1);

Таблица 1. Термины в проекте Закона Нижегородской области «О безнадзорных животных на территории Нижегородской области»

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **норма** | **виды мероприятий по обращению**  **с безнадзорными домашними животными** | |
|  | преамбула | предупреждение и ликвидация болезней | |
|  | лечение | |
|  | п. 3 ст. 1 | временное содержание | |
|  | абз. 1 ст. 2 | жестокое обращение | |
|  | п. 1 ст. 2 | отлов | |
|  | в т.ч. транспортировка | |
|  | п. 2 ст. 2 | клинический осмотр | |
|  | вакцинация против бешенства | |
|  | п. 3 ст. 2 | содержание | уход |
|  | питание |
|  | ветеринарная помощь |
|  | учет путем биркования |
|  | стерилизация (кастрация) |
|  | эвтаназия |
|  | утилизация |
|  | п. 1 ч. 1 ст. 3 | неконтролируемое размножение | |
|  | ч. 5 ст. 3 | изоляция заболевших | |
|  | последующий возврат владельцам | |
|  | ч. 7 ст. 3 | обнаружение | |
|  | ч. 5 ст. 4 | ветеринарная (хирургическая) помощь | |
|  | ч. 6 ст. 4 | возврат в места прежнего обитания | |
|  | ч. 6 ст. 4, ст. 5 | умерщвление | |
|  | ч. 8 ст. 4 | переданные заинтересованным лицам | |
|  | используются в порядке, определенном органами МСУ | |

1. Нормативный материал в проекте Закона недостаточно хорошо структурирован (см. таблицу 2);

Таблица 2. Согласование видов мероприятий в проекте Закона Нижегородской области «О безнадзорных животных на территории Нижегородской области»

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **«базовая» норма** | **виды мероприятий по обращению с безнадзорными домашними животными** | **«специальная» норма** |
| п. 1 ст. 2 | отлов | ст. 3 |
| в т.ч. транспортировка | - |
| п. 2 ст. 2 | клинический осмотр | - |
| вакцинация против бешенства | - |
| п. 3 ст. 2 | содержание | ст. 4 |
|  | учет |
| - | умерщвление | ст. 5 |
|  | утилизация трупов | ст. 6 |

1. Проект Закона предполагает введение специализированного режима обращения с безнадзорными животными, введение которого должно осуществляться комплексно, включая описание всех элементов механизма предупреждения (профилактики) нарушений, их выявления, пресечения, привлечения виновных к ответственности, ликвидации и (или) минимизации негативных последствий правонарушений, и иных вопросов: субъекты, сроки проведения мероприятий и т.п. Данные вопросы проект Закона не разрешает;
2. В проекте Закона не продумана система отсылочных норм: из десяти отсылок (две из которых – к нормам «внутри» проекта Закона) – пять неконкретные – «в соответствии с федеральным законодательством» (п. 4 ст. 1, ч. 2 ст. 3, п. 1 ч. 1 ст. 4, ч. 6 ст. 4, п. 3 ч. 3 ст. 5), а две необъяснимым образом сформулированы по-разному: «санитарными и ветеринарными правилами» (ч. 1 ст. 5) и «ветеринарно-санитарными правилами» (ст. 6).

Изложенное позволяет заключить, что концепция проекта Закона Нижегородской области «О безнадзорных животных на территории Нижегородской области», внесенного депутатом Законодательного Собрания Нижегородской области А.Ф. Табачниковым, должна быть пересмотрена.

К.ю.н., доцент А.Р. Лаврентьев

7 июля 2015 г.

1. Подготовлено с участием студенток 2 курса факультета подготовки специалистов для судебной системы ПФ РГУП Гущиной В.П., Морозовой Е.С. [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон Нижегородской области от 03.10.2013 N 129-З "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных". [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Закон Нижегородской области от 11.11.2005 N 176-З "О наделении органов местного самоуправления Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства"; Закон Нижегородской области от 21.10.2005 N 140-З "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области образования"; Закон Нижегородской области от 03.11.2006 N 133-З "О наделении органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей"; Закон Нижегородской области от 03.11.2006 N 134-З "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав"; Закон Нижегородской области от 07.09.2007 N 121-З "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области государственными полномочиями по осуществлению денежных выплат и выплат вознаграждения отдельным категориям граждан"; Закон Нижегородской области от 07.09.2007 N 125-З "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан"; Закон Нижегородской области от 30.09.2008 N 116-З "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями в области жилищных отношений" и др. [↑](#footnote-ref-3)