

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Новосибирск

26 октября 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого
апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Красиковой О.Е.,
судей Войтко С.Н., Бутырина А.В.,
при секретаре судебного заседания Ворсиной А.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № За-146/2023 по административному исковому заявлению Екимовской Ольги Афанасьевны, Грант Алексея Николаевича, Волгаревой Елены Владимировны, Кореевой Людмилы Валентиновны о признании недействующим Указа Главы Республики Бурятия от 24 января 2022 года №7 «Об установлении запрета на возврат животных без владельцев на прежние места их обитания»,

по апелляционной жалобе Главы Республики Бурятия, апелляционному представлению прокуратуры Республики Бурятия на решение Верховного Суда Республики Бурятия от 07 июля 2023 года, которым административное исковое заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Красиковой О.Е., пояснения представителя Главы Республики Бурятия Дырхеевой Д.Д., административного истца Гранта А.Н., представителей административного истца Екимовской О.А. - Егорова С.П., Субботиной А.А., представителя Управления ветеринарии Республики Бурятия Волк Е.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гурлевой О.В., судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

УСТАНОВИЛА:

24 января 2022 года Главой Республики Бурятия принят Указ №7 «Об установлении запрета на возврат животных без владельцев на прежние места их обитания» (далее - Указ №7), который опубликован на официальном интернет-портале Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru 24 января 2022 года.

Пунктом 1 Указа № 7 установлен запрет на возврат на прежние места обитания отловленных и поступивших в приюты животных без владельцев, включенных в перечень потенциально опасных собак, утвержденный

№ 974, в том числе их метисов, а также животных без владельцев высотой в холке более 25 см.

Пункты 2, 2.1, 2.2, 3 Указа № 7 регулируют порядок исполнения положений, содержащихся в пункте 1 Указа № 7.

Екимовская О.А., Волгарева Е.В., Корева Л.В., Грант А.Н. обратились в суд с административным иском о признании Указа № 7 недействующим с момента его принятия. Требования мотивированы тем, что административные истцы проживают на территории Республики Бурятия и осуществляют деятельность в области защиты животных от жестокого обращения в качестве волонтеров и общественных инспекторов. Указ № 7 противоречит нормам федерального законодательства, нарушает их права на благоприятную социальную среду, охрану здоровья, нарушает право на защиту общества от преступных посягательств и злоупотреблений со стороны лиц, обладающих властными полномочиями, создает условия для совершения преступлений экономического характера и жестокого обращения с животными, поскольку на территории Бурятии отсутствуют в необходимом количестве приюты для животных. Законодательством Российской Федерации не предоставлено права субъектам Российской Федерации устанавливать запрет на возврат в среду обитания не проявляющих немотивированной агрессии животных, в отношении которых были проведены мероприятия по вакцинации, стерилизации (кастрации). Установленный Указом № 7 запрет на выпуск в прежние места обитания всех животных размером более 25 см в холке является произвольным, ничем не обоснованным. Фактически речь идет обо всех отловленных животных, поскольку даже собаки карликовых, декоративных пород обычно достигают больших размеров. В условиях запрета на выпуск животных в среду обитания и отсутствия финансирования постоянного содержания животных в приютах, исполнение контрактов на оказание услуг по организации мероприятий по обращению с животными без владельцев не может быть добросовестным. Оспариваемый нормативный правовой акт заведомо создает условия для совершения преступлений - хищений бюджетных средств, выделяемых на финансирование мероприятий по обращению с животными без владельцев и массовое жестокое обращение с животными в приютах, куда без учета пропускной способности помещаются отловленные в рамках муниципальных контрактов животные.

Решением Верховного Суда Республики Бурятия от 07 июля 2023 года административное исковое заявление удовлетворено частично.

Дополнительным решением Верховного Суда Республики Бурятия от 25 июля 2023 года разрешен вопрос о публикации принятого решения.

Не согласившись с решением суда, представителем Главы Республики Бурятия Дырхеевой Р.Д. подана апелляционная жалоба, участвующим в деле прокурором подано апелляционное представление.

В апелляционной жалобе представитель Главы Республики Бурятия Дырхеева Р.Д. просит решение суда отменить ввиду неправильного применения норм материального права, приняты по административному делу

новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления в полном объеме, указывая, что федеральным законодательством не урегулирован вопрос обращения с животными без владельцев или животными, владельцы которых не установлены, касающийся порядка установления критериев, позволяющих определить проявление у них немотивированной агрессивности в отношении других животных или человека. Полагает, что Указом № 7 преодолен правовой пробел в специальном законе, посредством применения нормы из другой отрасли права, на основании этого внесены изменения в пункт 4.3 постановления Правительства Республики Бурятия от 12 февраля 2020 года № 71 «Об утверждении порядка организации деятельности приютов и установления норм содержания животных в них на территории Республики Бурятия». Считает ошибочным вывод суда о том, что Глава Республики Бурятия не вправе был принимать оспариваемый нормативный правовой акт.

В апелляционном представлении участвующий в деле прокурор Сметанина И.Г. просит решение суда отменить, принять по делу новое решение. В обоснование доводов указывает, что вопрос, относящийся к предмету совместного ведения, мог быть урегулирован органами государственной власти субъекта, правовое регулирование, запрещающее возврат бесхозных животных, не противоречит нормативно-правовым актам, имеющим высшую юридическую силу. При этом вид нормативного правового акта, с помощью которого будет осуществлено правовое регулирование на уровне субъекта, федеральным законодателями не определен. Считает, что судом допущено противоречие, так как признавая отсутствие у главы республики полномочий на принятие нормативного правового акта, регулирующего отношения по обращению с животными без владельцев, суд признает недействующим оспариваемый нормативный правовой акт в лишь в части (в части запрета на возврат животных выше 25 см. в холке), тогда как в остальной части Указ № 7 остается действующим. Полагает, что при таких обстоятельствах нормативный правовой акт подлежал признанию недействующим в полном объеме.

В судебном заседании представитель Главы Республики Бурятия Дырхеева Р.Д. поддержала доводы апелляционной жалобы, представитель Управления ветеринарии Республики Бурятия Волк Е.С. полагала апелляционную жалобу обоснованной. Административный истец Грант А.Н., представители административного истца Екимовской О.А. - Егоров С.П., Субботина А.А. возражали против доводов апелляционной жалобы. Прокурор Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гурлева О.В. полагала, что Указ № 7 подлежит признанию недействующим в полном объеме с даты принятия.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалобы и представления, заслушав лиц, участвующих в деле, судебная коллегия приходит к следующим выводам.

Принимая решение о частичном удовлетворении административных исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что у Главы

Республики Бурятия отсутствовали полномочия на определения порядка деятельности по обращению с животными без владельцев, в том числе ограничений при их возврате на прежние места обитания.

Судебная коллегия соглашается с данным выводом суда по следующим основаниям.

Отношения в области обращения с животными в целях защиты животных урегулированы Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 498-ФЗ).

Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 7 Федерального закона № 498-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными относится установление порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев.

Законом Республики Бурятия от 08 октября 2019 года № 579-VI «Об отдельных полномочиях органов государственной власти Республики Бурятия и органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия в области обращения с животными» (далее - Закон № 579-VI) определен круг органов государственной власти Республики Бурятия, имеющих полномочия регулировать отношения в области обращения с животными и перечислены конкретные полномочия каждого из них.

Согласно статье 3 Закона № 579-VI к полномочиям Народного Хурала Республики Бурятия в области обращения с животными отнесено: 1) принятие законов, регулирующих отношения в области обращения с животными; 2) контроль за исполнением законов Республики Бурятия, регулирующих отношения в области обращения с животными.

В статье 4 Закона № 579-VI определены полномочия Правительства Республики Бурятия в области обращения с животными, к которым отнесены в том числе: установление порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них в соответствии с утверждёнными Правительством Российской Федерации методическими указаниями по организации деятельности приютов для животных и нормам содержания животных в них; определение уполномоченного исполнительного органа государственной власти Республики Бурятия в области обращения с животными (пункт 3); иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия в области обращения с животными (пункт 7). В статье 5 Закона № 579-VI определены полномочия уполномоченного исполнительного органа государственной власти Республики Бурятия в области обращения с животными. В статье 6 Закона № 579-VI определены

полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия в области обращения с животными.

Судом правильно учтены положения статьи 4 Федерального закона от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», действовавшие на дату принятия Указа № 7, о системе органов государственной власти, порядке установления полномочий этих органов Конституцией Российской Федерации, а также положения Закона Республики Бурятия от 14 марта 1994 года № 422-ХП «О Главе Республики Бурятия», не предусматривавшие право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, входящего в систему органов государственной власти, издавать указы по вопросам определения оснований для возврата животных без владельцев в места их обитания.

Круг органов государственной власти республики, на которые возложено регулирование отношений в области обращения с животными и предусмотрены полномочия каждого органа, определен указанным выше Законом № 579-VI.

В соответствии со статьей 4 Закона № 579-VI, а также Федеральным законом № 498-ФЗ Правительством Республики Бурятия принято постановление № 40 от 29 января 2020 года, которым утвержден Порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Республики Бурятия, согласно подпункту «ж» пункт 5 которого предусмотрен возврат не проявляющих немотивированной агрессивности животных без владельцев на прежние места обитания после завершения в приютах мероприятий по стерилизации, мечению, карантинированию, лечению, вакцинации.

Таким образом, судебная коллегия находит правильным вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый Указ № 7 принят хотя и по вопросу, относящемуся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но с нарушением полномочий Главы Республики Бурятия, издавшего данный акт, в связи с чем доводы административного ответчика о неправильном применении судом норм материального права являются ошибочными.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации установил, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет в том числе, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов (подпункт «а» пункта 2 части 8 статьи 213).

Если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими (абзацы десятый и одиннадцатый пункта 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»).

актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

С учетом вышеизложенных положений процессуального закона и разъяснений Указ № 7 подлежит признанию недействующим в полном объеме.

Определяя дату, с которой Указ № 7 признается недействующим, судебная коллегия, руководствуясь пунктом 1 части 2, пунктом 1 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, считает необходимым признать этот нормативный правовой акт недействующим полностью со дня его принятия, так как он был принят с превышением полномочий.

Таким образом, решение суда первой инстанции в части отказа в удовлетворении административных исковых требований подлежит отмене ввиду нарушения норм процессуального права, а административные исковые требования подлежат удовлетворению в полном объеме.

Руководствуясь статьями 309 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Верховного Суда Республики Бурятия от 07 июля 2023 года в части отказа в удовлетворении административных исковых требований отменить, принять новое решение об удовлетворении административного искового заявления в полном объеме.

Признать недействующим с даты принятия Указ Главы Республики Бурятия от 24 января 2022 года № 7 «Об установлении запрета на возврат животных без владельцев на прежние места их обитания».

Апелляционное определение может быть обжаловано в течение шести месяцев со дня его вынесения в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции путем подачи кассационных жалобы (представления) через Верховный Суд Республики Бурятия.

Председательствующий

Судьи



О.Е. Красикова

С.Н. Войтко

А.В. Бутырин

Подпись

Верховный Суд Республики Бурятия
Пронумеровано и скреплено печатью
(лист 2 из 2)

Мотивированное апелляционное определение составлено 07 ноября 2023 года.