



КОММЕНТАРИИ

СПЕЦИАЛИСТОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

УДК 342.951:636.047.083:619(094)

DOI: 10.52419/issn2782-6252.2024.1.21

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ В ЧАСТИ СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ К СОДЕРЖАНИЮ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЖИВОТНЫХ В КУЛЬТУРНО-ЗРЕЛИЩНЫХ ЦЕЛЯХ

Заходнова Диана Витальевна, канд.ветеринар.наук, доц., orcid.org/0000-0003-10228115X

Шершинева Инна Ильинична, orcid.org/0000-0001-8860-0235

Виноходова Мария Владимировна, канд.ветеринар.наук, доц., orcid.org/0000-0002-7120-8955

Санкт-Петербургский государственный университет ветеринарной медицины, Россия

РЕФЕРАТ

В статье проведен анализ выполнения требований законодательства в области обращения с животными по их использованию в культурно-зрелищных мероприятиях. Приведены данные по Российской Федерации по количеству подконтрольных объектов в данной сфере. Также проанализированы данные об объектах подконтрольных Северо-Западному межрегиональному управлению Россельхознадзора.

Определено по каким критериям и к каким категориям риска причинения вреда охраняемым законом ценностям относятся объекты, находящиеся в пользовании контролируруемыми лицами при содержании и использовании животных в культурно-зрелищных целях.

Рассмотрен порядок получения лицензии для осуществления исследуемого вида деятельности. Проведен статистический анализ по качественному и количественному составу подконтрольных объектов по ряду субъектов, относящихся к Северо-Западному региону.

Также проведен анализ полномочий Федеральной службы по осуществлению федерального государственного ветеринарного контроля (надзора) о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований. Определен спектр профилактических и контрольных мероприятий, их объем и ответственность за нарушение законодательства.

Ключевые слова: категории риска, содержание и использование животных в культурно-зрелищных целях, федеральный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными.

ВВЕДЕНИЕ

Современные зоопарки играют важную роль по сохранению разных видов животных, заботясь об их благополучии. В учреждениях проводят научные исследования, занимаются просветительской работой. Кроме того, зоопарки, как и цирки, устраивают развлечения для посетителей и относятся к культурно-зрелищным организациям. Тем не менее, в отличие от России, многие страны отказываются от цирковых представлений с участием животных. Одной из причин отказа от использования животных в развлекательных целях является невозможность создать для них подходящие условия содержания.

В Российской Федерации деятельность в области обращения с животными является поднадзорной. Содержание и использование животных в культурно-зрелищных целях - предмет федерального государственного ветеринарного надзора. Поскольку данный вид деятельности подлежит лицензированию, его проводит Россель-

хознадзор. Все объекты, используемые контролируруемыми лицами в этих целях, также являются предметом надзора. К ним относятся помещения, здания и сооружения, транспорт, оборудование, различные предметы и материалы, необходимые для деятельности. Объекты подлежат оценке по категориям риска причинения вреда (ущерба).

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

В качестве материалов были использованы Федеральные законы, постановления Правительства РФ и нормативные документы, утверждённые Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Они были исследованы с точки зрения их содержания, структуры и новизны по изучаемой теме.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

Использование животных в культурно-зрелищных целях и их содержание регламентировано законодательно. Обязательные требования к данному виду деятельности установлены Правительством Российской Федерации. Дея-

тельность и объекты, на которых она осуществляется, в обязательном порядке должны быть отнесены к категориям риска. К какой категории риска, высокого, среднего или низкого, относится объект определяет Федеральная служба.

Установили, что деятельность граждан и организаций по содержанию видов животных, которые занесены в Красную книгу Российской Федерации с категориями статуса редкости 0, 1, 2, 3, относится к категории высокого риска. Данные виды животных находятся под угрозой исчезновения. Они соответствуют Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры. Также к категории высокого риска относится деятельность в области обращения с животными в условиях неволи, если она осуществляется в зоне чрезвычайной экологической ситуации или в зоне экологического бедствия. Кроме этого, к подконтрольным объектам относится деятельность цирков, зоопарков, зоосадов, дельфинариев, океанариумов и зоотеатров. Эти объекты тоже являются объектами высокого риска [1].

К категории среднего риска относят деятельность граждан и организаций по содержанию отдельных видов животных, которые занесены в Красную книгу с категориями статуса редкости 4, 5 [1].

Деятельность по содержанию и использованию диких животных в условиях неволи, а также в культурно-зрелищных целях относят к категории низкого риска. Если подконтрольная деятельность не указана в предыдущих категориях, она относится к низкому риску [1].

Под управлением Российской государственной цирковой компании на территории России работа-

ет 37 стационарных цирков и 3 цирка шапито. В их представлениях задействованы 1,1 тысячи животных 67 видов. Из них 8 видов занесены в Красную книгу. Помимо этих объектов есть также негосударственные зооцирки и цирки шапито.

Рассмотрели официальные сведения по отношению объектов, деятельность которых связана с содержанием животных в зоопарках и зоосадах, дельфинариях и океанариумах, а также в цирках, к категориям риска. Выяснили, что на 1 декабря 2023 года зарегистрировано 717 поднадзорных объектов. Эти данные представлены в таблице 1.

Таким образом, на момент исследования наибольшее количество поднадзорных объектов – 98,3% отнесены к категории высокого риска. По 0,7 % относятся соответственно к среднему и низкому. Установили, что по одному объекту отнесены также к категориям риска чрезвычайно высокого и умеренного. Следовательно, категории риска двух объектов повысились с низкого до умеренного и с высокого до чрезвычайно высокого.

В каких случаях категории повышаются? Выяснили, что это происходит при нарушении требований законодательства. Если решения вступили в законную силу в течение 3 лет до отнесения объекта к категории риска, она повышается [1].

Рассмотрели вопросы, связанные с лицензированием деятельности по содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях. То, что она подлежит лицензированию, определено Федеральными законами [8,9]. Порядок лицензирования данного вида деятельности установлен Правительством [2,4].

Для получения лицензии соискатели обязаны

Таблица 1.

Количество поднадзорных объектов в соответствии с присвоенной категорией риска					
Контролируемый вид деятельности по содержанию животных	Количество объектов в соответствии с присвоенной категорией риска				
	чрезвычайно высокий риск	высокий риск	средний риск	умеренный риск	низкий риск
в условиях неволи (диких животных)	0	0	0	0	1
в зоопарках	1	465	2	0	1
в зоосадах	0	52	0	0	0
в зоотеатрах	0	16	0	0	0
в дельфинариях	0	38	0	0	0
в океанариумах	0	41	0	0	0
в целях демонстрации, цирках	0	92	3	1	3
на выставках		1			
Итого:	1	705	5	1	5

Таблица 2.

Качественный и количественный состав подконтрольных объектов Россельхознадзора, подлежащих лицензированию					
Наименование объекта	в субъектах РФ Северо-Западного региона				
	Вологодская область	Ленинградская область	Санкт-Петербург	Новгородская область	Псковская область
Дельфинарии	0	0	1	0	0
Зоопарки	0	15	1	0	3
Зоосады	1	0	0	0	0
Зоотеатры	0	1	0	0	0
Океанариумы	0	0	1	0	0
Цирки	0	0	1	0	0
Итого:	1	16	4	0	3

соблюдать установленные требования. Так, животных на подконтрольных объектах должны обеспечивать благоприятными условиями содержания, полноценным кормлением, безопасными условиями для работы и транспортировки. Животные не должны быть опасными для зрителей во время представлений в цирках, дельфинариях и для посетителей зоопарков, океанариумов. На выполнение этих требований предприятиям отводилось полтора года. Качественный и количественный анализ данных из открытых источников представлен в таблице 2.

Всего в исследуемых субъектах зарегистрировано 24 объекта. Установили, что больше всего поднадзорных Северо-Западному межрегиональному управлению Россельхознадзора объектов по данному виду деятельности – 66,7% расположено на территории Ленинградской области. Ни одного объекта не зарегистрировано на территории Новгородской области. По стране наибольшее количество объектов лицензирования зарегистрировано в Краснодарском крае – 47, в республике Крым – 37, Московской области – 33, Москве – 32. На момент исследования, по данным Россельхознадзора порядка 700 организаций занимаются содержанием и использованием животных в культурно-зрелищных целях. И еще около 500 объектов содержат животных, занимаясь при этом музейной, творческой, санаторно-курортной деятельностью. Тем не менее, в нашей стране отсутствует реестр животных, используемых для выступлений в цирках.

Согласно нормативным документам, федеральный государственный ветеринарный надзор включает профилактические, а также плановые контрольные надзорные мероприятия. Подлежат надзору и объекты, на которых используются животные в культурно-зрелищных целях. Соблюдение или несоблюдение контролируемым лицом обязательных требований, установленных Правительством, оценивается по контрольным вопросам. Так, форма проверочного листа утверждена Россельхознадзором и включает вопросы, которые составлены на основании постановления Правительства. К ним относятся пункты требований по повседневному наблюдению за животными, их содержанию, кормлению и поению, ветеринарному обслуживанию, безопасности их использования в зрелищных мероприятиях и при транспортировке [3,7].

Оценка проводится в рамках федерального государственного ветеринарного надзора в области обращения с животными. Если осуществляется гастрольная деятельность, директор цирка должен заранее направить уведомление в адрес территориального органа Россельхознадзора. При рейдовых осмотрах и плановых проверках учитываются особенности содержания различных видов животных и условия использования животных в цирках, зоотеатрах и на других объектах [5,10].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодательством определено, что надлежащий уход за животными, обеспечение своевременного оказания им ветеринарной помощи обя-

заны исполнять владельцы животных, включая и обязательные профилактические ветеринарные мероприятия [8].

С 1 января 2022 года данная деятельность в обязательном порядке лицензируется. При отсутствии разрешения она не допускается. Однако, не все индивидуальные предприниматели, имеющие живые уголки и небольшие зоосады, выполнили это требование. При нарушениях предусмотрена административная ответственность в виде административного штрафа. На должностных лиц штраф составляет от 4 до 5 тысяч рублей; на юридических лиц – от 40 до 50 тысяч рублей [6]. Безусловно, этих мер недостаточно. В Госдуме рассматривается законопроект, который предусматривает более крупные штрафы за работу не получивших лицензию зоопарков, цирков и прочих организаций – до 200 тысяч рублей.

Выяснили, что в ряде случаев по результатам проверок и при выявлении нарушений уровень риска подконтрольных объектов повышается до категорий чрезвычайно высокого, значительного или умеренного. Решение принимается на основании постановления о назначении административного наказания. Также категория повышается при наличии обвинительного приговора о признании должностного лица или гражданина, осуществляющих деятельность по обращению с животными, виновным в совершении преступления [1].

Совершенствование законодательства и контроль за его соблюдением позволят существенно улучшить содержание и использование животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях и океанариумах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1089 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными»).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2019 № 1938 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях и океанариумах».
3. Постановление Правительства Российской Федерации №1937 от 30.12.2019г. «Об утверждении требований к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, №2, ст. 182).
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».
5. Приказ Россельхознадзора от 07.12.2020 № 1311 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственного надзора в области обращения с животными в части соблюдения требований к содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях» (Зарегистрировано в

Минюсте России 02.02.2021 № 62342).

6. Приказ Россельхознадзора от 22 декабря 2020 года №1378 «О Перечнях нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Россельхознадзором в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений».

7. Приказ Россельхознадзора от 24.01.2022 № 92 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальными органами при осу-

ществлении федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными в части соблюдения требований к содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях».

8. Федеральный закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

9. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

10. Орехов Д.А и др. "Регуляторная гильотина" как механизм совершенствования системы обязательных требований в области ветеринарии / Д. А. Орехов, И. И. Шершнева, Д. В. Заходнова, М. В. Виноходова // Вопросы нормативно-правового регулирования в ветеринарии. – 2019. – № 3. – С. 37-40.

LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF FEDERAL STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF TREATMENT OF ANIMALS IN TERMS OF COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS FOR THE MAINTENANCE AND USE OF ANIMALS FOR CULTURAL

Diana V. Zakhodnova, PhD of Veterinary Sciences, Docent, orcid.org/0000-0003-10228115X

Inna Il. Shershneva, orcid.org/0000-0001-8860-0235

Maria V. Vinokhodova, PhD of Veterinary Sciences, orcid.org/0000-0002-7120-8955

St. Petersburg State University of Veterinary Medicine, Russia

The article analyzes the implementation of legislative requirements in the field of treatment of animals for their use in cultural and entertainment events. Data are provided for the Russian Federation on the number of controlled objects in this area. Data on objects controlled by the North-West Interregional Directorate of Rosselkhoznadzor were analyzed. It is determined by what criteria and what categories of risk of harm to legally protected values include objects that are used by controlled persons when keeping and using animals for cultural and entertainment purposes. The procedure for obtaining a license to carry out the type of activity under study is considered. A statistical analysis was carried out on the qualitative and quantitative composition of controlled objects for a number of subjects belonging to the North-West region. An analysis of the powers of the Federal Service to carry out federal state veterinary control (supervision) on compliance or non-compliance by a controlled person with mandatory requirements is carried out. The range of preventive and control measures, their scope and responsibility for violation of the law have been determined.

Key words: risk categories, maintenance and use of animals for cultural and entertainment purposes, federal state control (supervision) in the field of treatment with animals.

REFERENCES

1. Decree of the Government of the Russian Federation dated June 30, 2021 No. 1089 "On federal state control (supervision) in the field of treatment of animals" (together with the "Regulation on federal state control (supervision) in the field of treatment of animals").
2. Decree of the Government of the Russian Federation dated December 30, 2019 No. 1938 "On approval of the Regulations on licensing activities for the keeping and use of animals in zoos, zoos, circuses, animal theaters, dolphinariums and aquariums."
3. Decree of the Government of the Russian Federation No. 1937 of December 30, 2019. "On approval of requirements for the use of animals for cultural and entertainment purposes and their maintenance" (Collected Legislation of the Russian Federation, 2020, No. 2, Art. 182).
4. Decree of the Government of the Russian Federation dated November 21, 2011 No. 957 "On the organization of licensing of certain types of activities."
5. Order of Rosselkhoznadzor dated December 7, 2020 No. 1311 "On approval of the Administrative Regulations for the implementation by the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance of state supervision in the field of treatment of animals in terms of compliance with the requirements for the maintenance and use of animals for cultural and entertainment purposes" (Registered with the Ministry of Justice of Russia 02.02.2021 No. 62342).

6. Order of Rosselkhoznadzor dated December 22, 2020 No. 1378 "On Lists of regulatory legal acts (their individual provisions) containing mandatory requirements, compliance with which is assessed by Rosselkhoznadzor within the framework of state control (supervision), bringing to administrative responsibility, issuing licenses and other permits "
7. Order of Rosselkhoznadzor dated January 24, 2022 No. 92 "On approval of the form of the checklist (list of check questions, the answers to which indicate compliance or non-compliance by the controlled person with mandatory requirements), used by the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance and its territorial bodies in the implementation of federal state control (supervision) in the field of treatment of animals in terms of compliance with the requirements for the maintenance and use of animals for cultural and entertainment purposes."
8. Federal Law of December 27, 2018 No. 498-FZ "On the responsible treatment of animals and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation."
9. Federal Law of May 4, 2011 No. 99-FZ "On licensing of certain types of activities."
10. "Regulatory guillotine" as a mechanism for improving the system of mandatory requirements in the field of veterinary medicine / D. A. Orekhov, I. I. Shershneva, D. V. Zakhodnova, M. V. Vinokhodova // Issues of legal regulation in veterinary medicine. – 2019. – No. 3. – P. 37-40.