

Правомочия общественных инспекторов в области обращения с животными

Шабалина Мария

Юрист адвокатского бюро г. Москвы «ККП»

КК&Р
TRIAL LAWYERS

КУЛЬКОВ
КОЛОТИЛОВ
И ПАРТНЕРЫ



Структура лекции:

1. Нормативное регулирование института общественных инспекторов в области обращения с животными и цели контроля;
2. Ограничение полномочий инспекторов по объектному составу (по видам животных);
3. Субъекты контроля;
4. Права инспекторов;
5. Применимые формы контроля, осуществляемые инспекторами;
6. Обязанности инспекторов;
7. Требования к инспекторам;
8. Возможность участия в составлении административных протоколов.

1. Нормативное регулирование института общественных инспекторов и цели контроля:

	Инспектора по животным	Инспектора по окружающей среде	Общие нормы об общественном контроле
НПА и иное регулирование	<ul style="list-style-type: none"> Ст. 20 Закона об ответственном обращении с животными № 498-ФЗ (действует с 01.01.2020 г.) (далее – Закон о животных); Приказ Минприроды России от 12.08.2020 г. № 591 (действует с 02.10.2020 г.); Проект админ. регламента предоставления гос. услуги по присвоению статуса инспектора (не утвержден) 	<ul style="list-style-type: none"> Ст. 68 Закона об охране окружающей среды (действует с 03.07.2016 г. – в части инспекторов); Приказ Минприроды России от 12.07.2017 г. № 403 (действует с 05.03.2018 г.); Админ. регламент предоставления гос. услуги по присвоению статуса инспектора (Зарегистрировано в Минюсте России 21 июля 2020 г. N 59036) 	<ul style="list-style-type: none"> Закон об основах общественного контроля (действует с 22.07.2014 г., в текущей редакции с 27.12.2018 г.)
Цели регулирования (контроля)	<ul style="list-style-type: none"> В законе цели прямо не указываются, но логически можно вывести, что целью является соблюдение требований Закона о животных 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Цель</u>: реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды (далее – ООС) (п. 1 ст. 68). 	<p><u>Общие цели</u> (ст. 4, 6):</p> <ul style="list-style-type: none"> Наблюдение за деятельностью ОГВ/орг. местн. самоупр./ гос и мун. организаций / органов и организаций осуществляющих публичные полномочия; Анализ и оценка актов указанных органов; Защита прав и свобод чел. и обществ. организаций; Учет общественного мнения

2. Ограничение полномочий инспекторов по объектному составу (по видам животных):

Животные-компаньоны

Вопросы обращения с ними охватываются Законом о животных, а соответственно включаются в скоуп полномочий инспекторов (ст. 1 Закона о животных)

С/х и лабораторные животные

Вопросы обращения прямо выведены из-под действия Закона о животных, полномочия инспекторов на них НЕ распространяются (ст. 2 Закона о животных)

Служебные животные

Вопросы обращения прямо выведены из-под полномочий инспекторов (п. 1 ст. 20 Закона о животных)

Дикие животные

Вопросы обращения прямо выведены из-под действия Закона о животных, полномочия инспекторов на них НЕ распространяются (ст. 2 Закона о животных)

+ у них имеются свои инспектора по ООС

Животные, исп. в культурно-зрелищных мероприятиях

Формально относятся к действия Закона о животных и прямо не исключены ст. 20, но ввиду отсутствия практики и специфики регулирования 100% утверждать не представляется возможным

2. Ограничение полномочий инспекторов по объектному составу (по видам животных):

Животные-компаньоны

Вопросы обращения с ними охватываются Законом о животных, а соответственно включаются в скоуп полномочий инспекторов (ст. 1 Закона о животных)

С/х и лабораторные животные

Вопросы обращения прямо выведены из-под действия Закона о животных, полномочия инспекторов на них НЕ распространяются (ст. 2 Закона о животных)

Служебные животные

Вопросы обращения прямо выведены из-под полномочий инспекторов (п. 1 ст. 20 Закона о животных)

Дикие животные

Вопросы обращения прямо выведены из-под действия Закона о животных, полномочия инспекторов на них НЕ распространяются (ст. 2 Закона о животных)
+ у них имеются свои инспектора по ООС

Животные, исп. в культурно-зрелищных мероприятиях

Формально относятся к действиям Закона о животных и прямо не исключены ст. 20, но ввиду отсутствия практики и специфики регулирования 100% утверждать не представляется возможным

ИТОГ:

- полномочия инспекторов прямо распространяются на животных-компаньонов и должны распространяться на животных в культурно зрелищных мероприятиях;
- Однако инспектора, как граждане РФ, не лишены возможности обращаться в правоохранительные органы по иным группам животных, в части административной и уголовной ответственности.

3. Субъекты общественного контроля:

	Инспектора по животным	Инспектора по окружающей среде	Общие нормы об общественном контроле
Субъекты контроля	<ul style="list-style-type: none">Лица, получившие удостоверение инспектора (ст. 20 Закона о животных)	<ul style="list-style-type: none">Лица, получившие удостоверение инспектора (ст. 68 Закона об ООС)	<ul style="list-style-type: none">Общественная палата РФ / субъектов РФ / мун. образ.Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти / законодательных и исполнительных орг. власти субъектов РФ (ст. 9 Закона об общественном контроле) <p><u>Роль общественного инспектора:</u> - лицо, привлекаемое для проведения общественной проверки (п. 1 ст. 21 Закона об общественном контроле)</p>

ИТОГ:
Общественный инспектор занимает незначительную роль, которой корреспондируют незначительные права и обязанности в рамках общественного контроля

4. Права общественных инспекторов:

	Инспектора по животным (п. 5 ст. 20)	Инспектора по окружающей среде (п. 6 ст. 68)	Общие нормы об общественном контроле
<p>Права инспекторов и иных органов контроля</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Право фиксировать правонарушения и направлять материалы и орг. гос. надзора; • Содействовать органам гос. надзора в предупреждении и выявлении нарушений; • Участвовать в работе по просвещению населения; • Подготавливать и направлять в ОГВ РФ и субъектов / орг. Местного самоупр. / гос. и мун. организации и иные органы с публичными полномочиями ИТОГОВЫЙ документ 	<ul style="list-style-type: none"> • Право фиксировать правонарушения и направлять материалы и орг. гос. надзора; • Участвовать в работе по просвещению населения. <p>Дополнительные:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Принимать меры по сохранению вещдоков по местах правонарушений; • сообщать в устной форме ФЛ информацию, кас. совершения ФЛ правонарушения в области ООС; • Обращаться в ОГВ / иные органы за предоставлением инф. о состоянии ОС, мерах по ее охране, иной инф.; • Содействовать в реализации гос. программ по ООС. 	<ul style="list-style-type: none"> • Есть права инспектора, а есть права субъектов общественного контроля и они различны.

Корреспондирующие обязанности иных лиц:

- Запрет ограничивать инспекторам фото и видеосъёмку + звукозапись (п.7 ст. 20);
- обязанность обеспечить доступ (п.8 ст. 20).

4. Права общественных инспекторов:

	Инспектора по животным (п. 5 ст. 20)	Инспектора по окружающей среде (п. 6 ст. 68)	Общие нормы об общественном контроле
Права инспекторов и иных органов контроля			<ul style="list-style-type: none"> • Есть права инспектора, а есть права субъектов общественного контроля и они различны:

Права субъектов общественного контроля

- Право осуществлять общественный контроль;
- Право выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий по общественному контролю;
- Запрашивать у ОГВ / иных органов информацию, необходимую для осуществления общественного контроля;
- Посещать ОГВ / иные органы;
- Подготавливать по результатам контроля итоговый документ;
- Направлять материалы в соответствующие органы;
- **Обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных не гос. НКО**

Понятие общественного инспектора

- гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки.

Права общественного инспектора

- право получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки;
- подготавливать по результатам общественной проверки итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке;
- высказывать особое мнение в итоговом документе.

4. Права общественных инспекторов:

	Инспектора по животным (п. 5 ст. 20)	Инспектора по окружающей среде (п. 6 ст. 68)	Общие нормы об общественном контроле
Права инспекторов и иных органов контроля	<ul style="list-style-type: none">• Право фиксировать правонарушения и направлять материалы и орг. гос. надзора;• Содействовать органам гос. надзора в предупреждении и выявлении нарушений;• Участвовать в работе по просвещению населения;• Подготавливать и направлять в ОГВ РФ и субъектов / орг. Местного самоупр. / гос. и мун. организации и иные органы с публичными полномочиями ИТОГОВЫЙ документ	<ul style="list-style-type: none">• Право фиксировать правонарушения и направлять материалы и орг. гос. надзора;• Участвовать в работе по просвещению населения. <p>Дополнительные:</p> <ul style="list-style-type: none">• Принимать меры по сохранению вещдоков по местах правонарушений;• сообщать в устной форме ФЛ информацию, кас. совершения ФЛ правонарушения в области ООС;• Обращаться в ОГВ / иные органы за предоставлением инф. о состоянии ОС, мерах по ее охране, иной инф.;• Содействовать в реализации гос. программ по ООС.	<p>Права субъектов общественного контроля</p> <ul style="list-style-type: none">• Право осуществлять общественный контроль;• Право выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий по общественному контролю;• Запрашивать у ОГВ / иных органов информацию, необходимую для осуществления общественного контроля;• Посещать ОГВ / иные органы;• Подготавливать по результатам контроля итоговый документ;• Направлять материалы в соответствующие органы;• Обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных не гос. НКО

ИТОГ:

Инспектор по животным обладаем самым незначительным объемом прав

5. Формы общественного контроля:

Общественный мониторинг (ст. 19)

Суть: постоянное или временное наблюдение за деятельностью ОГВ / иных орг.

Инициаторы:

- Общественная палата РФ / суб. РФ/ мун. образ.;
- Общественные наблюдательные комиссии;
- Общественные инспекции;
- Общественные объединения;
- Иные не гос. НКО

Результат: итоговый документ

Общественная проверка (ст. 20)

Суть: сбор и анализ инф., проверка фактов / обстоятельств кас. общественно значимой деятельности ОГВ / иных орг.

Инициаторы:

- Различные уполномоченные;
- В отдельных случаях - Общественная палата РФ / суб. РФ/ мун. образ. И иные субъекты контроля.

Результат: итоговый документ

Общественная экспертиза (ст. 22)

Суть: анализ / оценка актов / проектов, действий и бездействий ОГВ / иных орг. + проверка соответствия требованиям законов актов/проектов/решений + проверка соблюдения прав и свобод чел.

! Которые осуществляются с привлечением эксперта

Инициаторы:

- ОГВ / иные орг.;
- Различные уполномоченные;
- В отдельных случаях - Общественная палата РФ / суб. РФ/ мун. образ. И иные субъекты контроля.

Результат: заключение общественной экспертизы

Общественные обсуждения (ст. 24)

Суть: публичные обсуждения общественно значимых ?-в с участием лиц, интересы которых затрагиваются

Инициаторы: субъекты контроля

Результат: протокол

Общественные публичные слушания (ст. 25)

Суть: собрание граждан, организуемое субъектом общ. Контроля / ОГВ (и иными) для обсуждения ?-в деятельности ОГВ (и иных), имеющий особую общественную значимость ИЛИ затрагивающие прав и свободы чем / ОО / не гос. НКО

Результат: протокол

ВАЖНО:

Инспектора могут участвовать только в проверке, и то не инспектора по животным

6. Обязанности общественных инспекторов:

	Инспектора по животным (п. 6 ст. 20)	Инспектора по окружающей среде (ст. 68)	Общие нормы об общественном контроле (п. 2, 3 ст. 21)
Обязанности инспекторов и иных органов контроля	<ul style="list-style-type: none">• Соблюдать ограничения, установленные законами;• Не создавать препятствия деятельности ФЛ / ЮЛ / ОГВ (иным)	<p>Обязанности прямо не установлены, но выводятся из требований к инспектору:</p> <ul style="list-style-type: none">• Содействовать ОГВ;• Содействовать в обеспечении сохранности доказательств. <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid red; padding: 5px; text-align: center;"><p>ремарка: См. суд. практику на слайде с фазаном</p></div>	<p>Есть обязанности инспектора, а есть обязанности субъектов общественного контроля и они различны.</p>

Решение Серафимовичского р/с (Волгоградская область) от 13.03.2020 г. по делу № 12-6/2020

«Судом установлено, что Андреев С.С. на месте совершения административного правонарушения ... государственным инспектором в области охраны окружающей среды Волгоградской области Ширяшкиным А.А. не был задержан, Ширяшкин А.А. очевидцем указанных событий не был, Ширяшкину А.А. о данном происшествии по телефону сообщил общественный инспектор по охране окружающей среды ... Котов В. В., ...

... государственным инспектором ... протокол осмотра места происшествия не составлялся, осмотр автомашины не производился, птица **фазан (добытый)** о котором идет упоминание в протоколе об административном правонарушении государственным инспектором **на месте не был обнаружен, и изъят.**

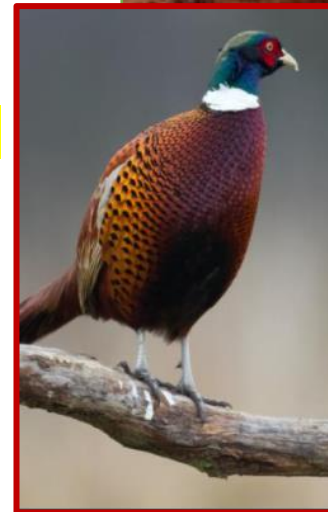
Так же **не было осмотрено охотничье огнестрельное оружие** ..., экспертиза для установления производства (произведенного) выстрела из охотничьего огнестрельного оружия ... не была проведена, ружье не изымалось.

Так же на ... **не была обнаружена (осмотрена) и изъята пустая гильза** ...

Сбор доказательств

... **фиксирование с помощью фото и видеосъемки 07.11. 2019 г. местности и как указывается в протоколе, добытого фазана(самца), было произведено не общественным инспектором по охране окружающей среды ... Котовым В. В. как того требуют нормы действующего законодательства, а его сыном Котовым В. В., которому о событиях стало известно со слов его отца, других очевидцев и незаинтересованных в исходе дела лиц подтверждающих добычу Андреевым С.С. фазана и фиксацию с помощью фото и видеосъемки, не представлено.**

Кроме того на представленной фото и видеосъемке так же не запечатлено производство Андреевым С.С. выстрела из ружья и добыча фазана».



Постановление 18 ААС от 10.04.18 г. по делу № А07-36098/2017

**Общественный инспектор пытался
вступить в дело 3-м лицом, где решался
? Выдачи разрешения на строительства
ЮЛ по переработке отходов**

«Кроме того, статьей 27 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрена возможность осуществления общественного контроля в области обращения с отходами гражданами или общественными объединениями ...

... граждане осуществляют защиту своего конституционного права на благоприятную окружающую среду в области обращения с отходами в формах, предусмотренных законодательством, а именно путем организации общественных объединений, организаций, проведения слушаний по вопросам проектирования, размещения объектов размещения отходов, деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, выдвижения предложения о проведении общественной экологической экспертизы, путем непосредственного участия в публичных и общественных слушаниях, в качестве общественных инспекторов, путем представления в органы власти информации о нарушении экологических норм, путем получения своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, оказания содействия органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды, а также путем осуществления иных предусмотренных законом полномочий.

Между тем из материалов дела не следует, что принятый судебный акт может повлиять на перечисленные выше права или обязанности Безносикова Г.В. как гражданина или общественного инспектора по охране окружающей среды по отношению к одной из сторон настоящего спора или в части осуществления им общественного контроля в области обращения с отходами. В заявлении гражданина, а также в апелляционной жалобе таких доводов и соответствующих доказательств также не приведено.

Отказ инспектору в допуске на территорию + непринятие городом мер по привлечению к о-ти за сжигание мусора

Решение Ковровского г/с (Владимирской обл.) от 15.01.15 по делу № 2-99/2015 [2-4297/2014]

«Лебедев Е.Н. обратился в суд с заявлением (уточненным в ходе судебного разбирательства) о признании незаконными действий МКУ "УФКиС", выразившихся в **воспрепятствовании Лебедеву Е.Н. составить акт по факту сжигания мусора** на строящемся «», **бездействия администрации города Коврова Владимирской области, выразившегося в непринятии мер реагирования по факту сжигания мусора** ..., он является инспектором-экологом » и уполномоченным по охране труда.

...

От требований о признании незаконными ... в воспрепятствовании Лебедеву Е.Н. составить акт по факту сжигания мусора ... отказался.

...

Лебедевым Е.Н. не представлено доказательств, препятствующих составлению им акта об экологических нарушениях и представления его в соответствующие органы. Представленная истцом и обозренная в судебном заседании видеозапись не свидетельствует о невозможности составления Лебедевым Е.Н. указанного акта.

...

Нарушений прав Лебедева Е.Н. как общественного инспектора - эколога в судебном заседании не установлено, поскольку непринятием администрацией мер реагирования по факту сжигания мусора, которыми, по мнению Лебедева Е. Н., должны были явиться дисциплинарные взыскания в виде предупреждения в отношении Д.С.В. и С.С.К. а также составление протокола в отношении рабочих, сжигающих мусор, и наложение на них штрафа, не затрагивают прав Лебедева Е.Н. как общественного инспектора-эколога.


6. Обязанности общественных инспекторов:

	Инспектора по животным (п. 6 ст. 20)	Инспектора по окружающей среде (ст. 68)	Общие нормы об общественном контроле (п. 2, 3 ст. 21)
Обязанности инспекторов и иных органов контроля	<p align="center">Обязанности субъектов общественного контроля (п. 2 ст. 10)</p>		<p align="center">Обязанности общественного инспектора (ст. 21)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • соблюдать законодательство • соблюдать ограничения, • не создавать препятствий законной деятельности ОГВ (иных) • соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления контроля информации, • обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению контроля и о результатах контроля • нести иные обязанности, 	<ul style="list-style-type: none"> • Составлять итоговый документ, содержащий объективные, достоверные и обоснованные выводы, предложения и рекомендации; • Сообщать о конфликте интересов;+ попытках подкупа или давления; • Предоставлять информацию о произведенном контроле (ст.8); 	
	<p align="center">Ответственность (п. 3 ст. 27): Предусмотрена иными законами</p>	<p align="center">Ответственность (п. 4 ст. 21): Не может быть участником текущей проверки и в дальнейшем привлекаться к проведению др. проверок.</p>	

6. Обязанности общественных инспекторов:

	Инспектора по животным (п. 6 ст. 20)	Инспектора по окружающей среде (ст. 68)	Общие нормы об общественном контроле (п. 2, 3 ст. 21)
<p>Обязанности инспекторов и иных органов контроля</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдать ограничения, установленные законами; • Не создавать препятствия деятельности ФЛ / ЮЛ / ОГВ (иным) 	<p>Обязанности прямо не установлены, но выводятся из требований к инспектору:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Содействовать ОГВ; • Содействовать в обеспечении сохранности доказательств. 	<p>Обязанности субъектов общественного контроля (п. 2 ст. 10)</p> <ul style="list-style-type: none"> • соблюдать законодательство • соблюдать ограничения, • не создавать препятствий законной деятельности ОГВ (иных) • соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления контроля информации, • обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению контроля и о результатах контроля • нести иные обязанности,
	<p style="text-align: center;">ИТОГ: Инспектор по животным обладаем самым незначительным объемом обязанностей</p>	<p style="text-align: center;">Обязанности общественного инспектора (ст. 21)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Составлять итоговый документ, содержащий объективные, достоверные и обоснованные выводы, предложения и рекомендации; • Сообщать о конфликте интересов;+ попытках подкупа или давления; • Предоставлять информацию о произведенном контроле (ст.8); 	

7. Требования к общественным инспекторам:

	Инспектора по животным	Инспектора по окружающей среде	Общие нормы об общественном контроле
<p>Требования к инспекторам и</p> <p>Требования к итоговому документу для продления полномочий инспектора (п. 16.2. Приказ Росприроднадзора от 13.01.2020 № 6 «Об утверждении Административного регламента):</p> <ul style="list-style-type: none"> • количество направленных материалов, содержащих данные, указывающие на наличие признаков административного правонарушения в области охраны окружающей среды; • информация о принятых мерах по обеспечению сохранности вещественных доказательств на местах совершения правонарушений; • информация о содействии в реализации гос. программ по охране объектов животного мира и среды их обитания; • информация об участии в работе по экологическому просвещению населения; • иная информация, которую общественный инспектор по охране окружающей среды считает необходимым сообщить. 	<p>Требования отсутствуют</p> 	<p>Общий порядок обращения за статусом + ответы на вопросы комиссии перед получением удостоверения: + чтобы получить удостоверение нужно ответить на все вопросы комиссии (п. 18 приказа)</p> <p>П. 16 Приказа Минприроды России от 12.07.2017 N 403 Всего Комиссией может быть задано не более 5 вопросов. К указанным вопросам относятся вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • о правах общественных инспекторов по охране окружающей среды; • о видах и признаках административных правонарушений в области охраны окружающей среды; • о видах вещественных доказательств по административным правонарушениям и способах обеспечения их сохранности ; • о содержании государственных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания; • об основах экологических знаний, необходимых для участия в работе по экологическому просвещению». 	

Если не предоставил отчет или в отчете нет результатов деятельности, то статус НЕ продляют (п. 99 Админ регламента)

7. Требования к общественным инспекторам:

	Инспектора по животным	Инспектора по окружающей среде	Общие нормы об общественном контроле
Требования к инспекторам и иным органам контроля	<p>Требования отсутствуют</p> <p>При этом в Проекте Админ. регламента нет аналогичных инспекторам по ООС требований для продления статуса.</p> <p>П. 15.2 Проекта регламента ограничивается только: (i) паспортом и (ii) фотографиями</p>	<p>Общий порядок обращения за статусом + ответы на вопросы комиссии перед получением удостоверения: + чтобы получить удостоверение нужно ответить на все вопросы комиссии (п. 18 приказа)</p> <p>П. 16 Приказа Минприроды России от 12.07.2017 N 403 Всего Комиссией может быть задано не более 5 вопросов. К указанным вопросам относятся вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • о правах общественных инспекторов по охране окружающей среды; • о видах и признаках административных правонарушений в области охраны окружающей среды; • о видах вещественных доказательств по административным правонарушениям и способах обеспечения их сохранности ; • о содержании государственных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания; • об основах экологических знаний, необходимых для участия в работе по экологическому просвещению». 	

7. Возможность составлять протоколы о привлечении к админ. ответственности:

КоАП Ленинградской обл.

НЕТ правомочий

КоАП Санкт-Петербурга

НЕТ правомочий

КоАП Москвы

ЕСТЬ правомочия

пп.7 ч. 3 ст. 16.5 КоАП Москвы:

Статья 16.5. Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях

3. Помимо случаев, предусмотренных частями 1 и 2 настоящей статьи, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, вправе составлять:

7) специалисты по фауне префектур административных округов и управ районов города Москвы, должностные лица уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы в области ветеринарии, общественные инспекторы по защите животных - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.11, главой 5 настоящего Кодекса.



Спасибо за внимание!