

Осуществление муниципалитетами деятельности по обращению с безнадзорными животными

Кабанова Ирина Евгеньевна,

аналитик Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
kabanova-ie@ranepa.ru

В статье рассматриваются проблемы осуществления органами местного самоуправления деятельности по обращению с безнадзорными животными, включая их отлов, содержание в пунктах временного содержания и помещение в приюты, приводятся материалы актуальной судебной практики.

Ключевые слова: безнадзорные животные, муниципальная собственность, отлов, пункты временного содержания, приюты.

Животные как обитатели территории муниципалитета и животные как объекты имущественных прав, входящие в состав муниципальной собственности, представляют собой важный аспект сферы муниципального управления, который нельзя игнорировать при реализации полномочий органов местного самоуправления.

Применительно к деятельности органов публичной власти по обращению с животными можно выделить четыре основных направления работы:

- контроль за домашними животными;
- отлов животных без владельцев (безнадзорных животных). Животные без владельцев — это отдельная категория животных, не относящихся к объектам животного мира, имеющим собственника и временно выбывшим из его попечения, а также животных, собственник которых неизвестен;
- контроль за разведением животных;
- учет животных, в том числе с использованием электронной базы по учету животных.

В рамках настоящей статьи будет рассмотрена деятельность органов местного самоуправления по обращению с **безнадзорными** животными.

Перечень мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев приведен в ст. 18 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об ответственном обращении с животными) и включает в себя, в числе прочих, отлов таких животных, их транспортировку и немедленную передачу в приюты для животных, а также содержание животных без владельцев в приютах.

Решение вопросов, касающихся установления порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них, организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, а также осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, осуществляемым данны-

ми органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (п. 143, 144 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

В свою очередь, органы местного самоуправления имеют право на осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на соответствующей территории (п. 14 ч. 1 ст. 14.1, п. 15 ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении)).

На основании вышеприведенных формулировок можно сделать вывод о том, что мероприятия по отлову безнадзорных животных не относятся непосредственно к полномочиям органов местного самоуправления, но последние могут наделяться соответствующими полномочиями на основании законодательства субъекта РФ.

Примечательно, что мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных в приютах и их иммунизация отнесены к санитарно-эпидемиологическим мероприятиям, организация и проведение которых отнесено к полномочиям¹ и расходным обязательствам субъектов РФ². При этом, если мероприятия по отлову безнадзорных животных организуются органами местного самоуправления по своей инициативе в связи с тем, что органы государственной власти субъекта РФ не осуществляют указанные полномочия в сфере обращения с безнадзорными животными, финансирование этих мероприятий должно осуществляться из местного бюджета³.

¹ Пункты 9.2 и 9.5 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.7.2627-10, утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 г. № 54 // СПС «КонсультантПлюс».

² См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2010 г. № 32-В09-22; письмо Минфина России от 19 сентября 2011 г. № 06-04-11/01-348 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Определение Верховного Суда РФ от 6 апреля 2016 г. № 302-ЭС16-2058 по делу № А19-2292/2015; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21 декабря 2015 г. № Ф02-6615/2015 по делу № А19-2292/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Безнадзорные домашние животные, отловленные (задержанные) на территории соответствующего муниципального образования, принимаются в муниципальную собственность⁴ безвозмездно и без возмещения затрат по отлову и передержке безнадзорного животного.

Бездействие по приему безнадзорных животных в муниципальную собственность со стороны органов местного самоуправления признается нарушением законодательства об ответственном обращении с животными. Так, например, в ходе прокурорской проверки в Няндомском муниципальном районе Архангельской области были выявлены нарушения законодательства об ответственном обращении с животными, связанные с бездействием администрации по приему безнадзорных животных в муниципальную собственность. В адрес администрации поступило обращение по вопросу принятия в муниципальную собственность 4 отловленных собак, содержащихся в приюте для животных, однако администрация отказала приюту в приеме животных без владельцев в муниципальную собственность, мотивировав это отсутствием соответствующей обязанности у органов местного самоуправления. Суды подтвердили правомерность требования об обязанности администрации муниципального образования принять в муниципальную собственность указанных животных⁵.

Помимо обязанности по принятию в муниципальную собственность безнадзорных животных возникает вопрос о наличии у органов местного самоуправления обязанности по созданию специализированных приютов и пунктов временного содержания для содержания своего «имущества».

Участие органов местного самоуправления в создании приютов для животных обеспечивается положением ч. 3 ст. 16 Закона об ответственном обращении с животными, предусматривающей такой вид приютов, как муниципальные. Вместе с тем осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территориях муниципальных образований, определено ст. 14.1, 16.1 Закона о местном самоуправлении как право органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения соответствующих муниципальных образований (городских и муниципальных округов, городских и сельских поселений). Тем не менее соответствующее право, непосредственно не относящееся к вопросам местного значения, с учетом ограничений, установленных бюджетным законодательством, может быть реализовано не всеми муниципальными образованиями, поскольку правовая возможность создания

муниципальных приютов, предусмотренная Законом об ответственном обращении с животными, напрямую зависит от бюджетной обеспеченности конкретного муниципального образования в части выполнения приведенных требований бюджетного законодательства Российской Федерации⁶.

Здесь важно сделать акцент на том, что пункты временного содержания животных не являются приютами для содержания безнадзорных животных, но и содержание животных без владельцев в пункте временного содержания представляет собой серьезную нагрузку для муниципального бюджета, поэтому и в данном случае важно определиться, кто должен нести расходы по оплате этих услуг. Например, в одном из дел суд поддержал требования ООО, оказывавшего услуги по содержанию животных без владельцев в пункте временного содержания, которому не произвела оплату местная администрация, на основании доказанности факта, объема и качества оказания услуг⁷.

Общество с ограниченной ответственностью «Прогресс Ай-Ти» обратилось в Арбитражный суд Мурманской области с иском к администрации Терского района Мурманской области о взыскании 562 680 руб. задолженности.

15 октября 2020 г. в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» администрация (заказчик) и ООО (исполнитель) заключили муниципальный контракт, по условиям которого исполнитель обязался оказать услуги по содержанию животных без владельцев в пункте временного содержания, отловленных на территории муниципального образования городского поселения Умба Терского района Мурманской области, а заказчик — принять в установленном порядке оказанные услуги и оплатить их в соответствии с условиями контракта. Начало оказания услуг установлено с 1 октября 2020 г., окончание — 31 декабря 2020 г. (включительно). В рамках действия контракта в приюте были оказаны услуги по содержанию животных без владельцев, переданных в муниципальную собственность городского поселения Умба Терского района Мурманской области; после истечения срока действия контракта указанные животные продолжили находиться в пункте временного содержания без владельцев. В период с января по август 2021 г. ООО оказало администрации услуги по содержанию животных без владельцев на общую сумму 562 680 руб., что подтверждено соответствующими актами и расшифровками к ним (отчеты о содержании животных без владельцев в пункте временного содержания с указанием сведений об отловленных животных (идентификационный номер, дата прибытия, количество дней содержания)).

⁴ Постановление Администрации муниципального образования «Северодвинск» от 20 января 2016 г. № 6-па «Об утверждении порядка использования безнадзорных домашних животных, принятых в муниципальную собственность муниципального образования «Северодвинск» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 октября 2021 г. № Ф07-7722/2021 по делу № А05-2126/2021; Определением Верховного Суда РФ от 10 февраля 2022 г. № 307-ЭС21-28158 отказано в передаче дела № А05-2126/2021 в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См. об этом: Хорьков В.Н., Курилев Ю.С. Некоторые аспекты правового регулирования организации деятельности приютов для животных: постановка проблемы // Современное право. 2020. № 12. С. 88–96.

⁷ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 июня 2022 г. № Ф07-7231/2022 по делу № А42-7823/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

Поскольку оплату оказанных услуг администрация не произвела, претензию с соответствующим требованием уплаты задолженности оставила без удовлетворения, ООО обратилось в арбитражный суд.

Суд пришел к выводу о том, что, поскольку законодательством не допускается осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев способами, предусматривающими жестокое обращение с животными, следовательно, истец как приют для животных не имел права отказать от исполнения контракта и был обязан содержать животных. Кроме того, администрация документально не подтвердила наличие у нее реальной возможности принять от ООО муниципальную собственность — 10 собак, находящихся в пункте передержки отловленных животных, после истечения срока действия контракта; действий по вывозу животных из приюта ООО администрацией предпринято не было, т.е. процедура перевозки животных не была инициирована надлежащим образом, что также следует из писем администрации, в которых отсутствует информация по месту возврата и месту прибытия животных.

На отличие приютов и пунктов временного содержания регулярно обращается внимание в судебной практике⁸. Причем вышеприведенное дело примечательно еще и тем, что ссылки муниципалитета на отсутствие в городе Якутске приюта для животных, ограниченные полномочия органов местного самоуправления в этом вопросе; на отсутствие денежных средств для строительства приюта были отклонены судом как не имеющие отношения к предмету настоящего спора и не влияющие на правильность принятых судебных актов.

Суть спора заключалась в следующем. Округная администрация города Якутска (далее — администрация) обратилась в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с заявлением, уточненным в порядке ст. 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, о признании недействительным решения от 18 марта 2021 г. Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) (далее — Якутское УФАС России) по делу № 014/06/82.1-364/2021 о нарушении законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Заявитель кассационной жалобы указывает, что в п. 1.20 Технического задания приведен адрес помещения, предназначенного для содержания животных без владельцев, в которое такие отловленные животные подлежат незамедлительной транспортировке; на данный момент на территории ГО «город Якутск» отсутствует приют для животных, отвечающий требованиям Закона об ответственном обращении с животными; осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев не является вопросом местного значения,

⁸ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11 марта 2022 г. № Ф02-695/2022 по делу № А58-4177/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

а относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, данные полномочия переданы городскому округу «город Якутск» в соответствии с Законом 1288 № 131-V, финансовое обеспечение которых осуществляется в пределах предоставленных субвенций из государственного бюджета РС(Я); денежные средства на строительство приюта не выделялись; администрация принимает все необходимые и зависящие от нее меры; судами не дана оценка этим доводам; отказ в удовлетворении требований о признании недействительным решения Якутского УФАС России влечет вмешательство в компетенцию органа местного самоуправления в сфере распределения бюджетных средств, бюджетный процесс и определение расходных обязательств муниципального бюджета, а также нарушает порядок деятельности администрации.

В отзыве на кассационную жалобу Якутское УФАС России считает ее доводы несостоятельными, судебные акты — законными и обоснованными.

Судами было установлено, что в техническом задании, размещенном для осуществления закупки на оказание услуг по отлову и транспортировке безнадзорных животных на территории Автодорожного округа ГО «Город Якутск», указывалось, что исполнитель осуществляет отлов животных без владельцев, их транспортировку и передачу в помещение, предназначенное для содержания животных без владельцев.

В Якутское УФАС России поступила жалоба Юматовой Э.Г. на действия заказчика, из которой следует, что в техническом задании не содержится сведений об адресе (местонахождении) помещения, предназначенного для содержания животных без владельцев, и иных значимых сведений.

Антимонопольный орган установил, что заказчиком в документации о проведении закупки действительно не указан адрес помещения, предназначенного для содержания животных без владельцев, куда исполнителем по контракту транспортируются и передаются отловленные безнадзорные животные; в документации (проекте контракта) не установлены формы актов отлова, приема-передачи; в техническом задании указано, что передача безнадзорных животных будет осуществляться не в приют, а в иное помещение для содержания животных без владельцев (пункт временной передержки безнадзорных животных), что не соответствует ст. 18 Закона об ответственном обращении с животными.

Администрация при рассмотрении дела подтверждала, что помещение, в которое предполагается в соответствии с документацией о закупке транспортировка и передача безнадзорных животных, фактически является пунктом временной передержки безнадзорных животных и не является приютом для животных. При таких обстоятельствах суды правомерно признали обоснованным вывод антимонопольного органа о нарушении администрацией п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе.

Литература

1. Хорьков В.Н. Некоторые аспекты правового регулирования организации деятельности приютов для животных: постановка проблемы / В.Н. Хорьков, Ю.С. Курилех // Современное право. 2020. № 12. С. 88–96.