

DOI:

# Пределы ответственности органов местного самоуправления в сфере обращения с безнадзорными животными, или «Муниципалы НЕ отвечают за все»

**Шугрина Екатерина Сергеевна,**

профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, профессор Омского государственного университета имени М.Ф. Достоевского, доктор юридических наук  
*eshugrina@yandex.ru*

В статье рассматриваются отдельные особенности судебной практики в сфере привлечения органов местного самоуправления к ответственности. На основании анализа норм действующего законодательства высказываются некоторые предложения о пределах ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

**Ключевые слова:** пределы ответственности, безнадзорные животные, отлов-стерилизация-вакцинация-возврат, местное самоуправление, переданные полномочия, делегирование полномочий.

На первый взгляд кажется, что тема безнадзорных животных для органов местного самоуправления относится к разряду «вечных» и неизменно «проблемных». Вместе с тем за последние 5 лет произошли определенные события, были приняты серьезные решения, которые, возможно, помогут изменить существующее положение вещей в лучшую сторону не только для граждан, но и для органов местного самоуправления.

В определенном смысле точкой отсчета стало принятие в 2018 г. концептуального нового 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). Несмотря на то, что Закон частично вступил в силу почти сразу с момента опубликования, вступление в силу значительного количества норм было отложено до 2020 г.

Следует отметить, что проект Закона был внесен в Государственную Думу еще в 2010 г. и зарегистрирован под номером 458458-5<sup>1</sup>; в первом чтении проект Закона был принят в марте 2011 г. В последующем к нему многократно предлагались различные изменения и дополнения. То, что документ длительное время лежал без движения (второе чтение не назначалось), говорит в определенной степени о его качестве<sup>2</sup>. С этим контрастирует скорость последующего принятия: второе чтение в Государственной Думе — 18 декабря 2018 г.; третье чтение в Государственной Думе — 19 декабря 2018 г.; одобрение Советом Федерации — 21 декабря 2018 г.; подписание Президентом РФ — 27 декабря 2018 г.; в этот же день Закон был опубликован и частично вступил в силу. Обычно подобная скорость принятия характерна для документов, имеющих определенное лоббирование.

В основу Закона была положена европейская практика обращения с безнадзорными животными,

основанная на принципе «отлов-стерилизация-вакцинация-возврат». Иными словами, предусматривался возврат животных в их среду обитания, хотя и с определенными оговорками. В Москве подобные технологии (регулирование численности животных, основанное на принципе «отлов-стерилизация-возврат») применялись с 1990-х годов и были отменены в начале 2000-х в связи с большим количеством нарушений и низкой эффективностью<sup>3</sup>.

В 2020–2022 гг. по России прокатилась волна случаев нападения безнадзорных животных на детей и взрослых (Республика Саха (Якутия), Астраханская область, Брянская область, Рязанская область, Саратовская область, Пермский край, Забайкальский край и другие регионы)<sup>4</sup>. Эти случаи довольно широко освещались в СМИ, в том числе активно муссировалась информация о возбуждении уголовных дел в отношении сотрудников органов местного самоуправления, необходимости привлечения органов местного самоуправления и их должностных лиц к разным видам юридической ответственности.

В мае 2021 г. Президент РФ утвердил Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным<sup>5</sup>. Генеральной прокуратуре РФ было поручено провести проверку соблюдения органами исполнительной власти всех уровней и организациями требований законодательства Российской Федерации в области ответственного обращения с животными.

В январе 2022 г. Председатель Государственной Думы подготовил «обращение в Генеральную прокуратуру РФ для расследования действий местных властей

<sup>1</sup> Более подробная информация размещена на сайте Государственной Думы. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/458458-5>.

<sup>2</sup> См., напр.: Горохов Д.Б. Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 153–171.

<sup>3</sup> Подобный вывод следует из справки, размещенной в СПС «КонсультантПлюс» вместе с приложением 8 к Распоряжению Правительства Москвы первого заместителя Премьера от 19 июля 2001 г. № 403-РЗП «О дополнительных мерах по организации и выполнению работ по регулированию численности безнадзорных животных методом стерилизации в г. Москве».

<sup>4</sup> См., напр.: URL: <https://prav.ru/news/238766/> и иные материалы.

<sup>5</sup> См.: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65594>.

по предупреждению нападения бездомных животных на людей»<sup>6</sup>.

Уже в феврале 2022 г. Генеральная прокуратура РФ констатировала, что власти всех уровней неэффективно решают проблему бездомных собак<sup>7</sup>.

Вышесказанное является иллюстрацией того, что проблема безнадзорных животных стоит остро; есть потерпевшие, поэтому закономерно ставится вопрос об ответственности; традиционно в качестве основных виноватых рассматриваются «местные органы».

**Полномочия органов местного самоуправления в сфере безнадзорных животных.** Анализ судебной практики показывает, что к отношениям в сфере безнадзорных животных суды применяют законодательство о ветеринарии, санитарно-эпидемиологическом благополучии, охране окружающей среды, благоустройстве территории. Это говорит о том, что суды не могут точно квалифицировать природу складывающихся отношений, путаются и привлекают к ответственности должностных лиц органов местного самоуправления без должного анализа всего массива законодательства. Чаще всего игнорируется законодательство о местном самоуправлении, в том числе осуществление государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Например, в приговоре Бежицкого районного суда города Брянска от 13 мая 2021 г. по делу № 1-43/2021 говорится: довод стороны защиты о том, что орган местного самоуправления не наделял комитет по ЖКХ государственными полномочиями в области обращения с животными, суд находит несостоятельным. Более того, по мнению Суда, при отсутствии в Брянской области приюта для животных комитет по ЖКХ обладал возможностью взаимодействия с приютами в других субъектах РФ (при этом суд не задумывался над вполне очевидными вопросами, такими как: за чей счет будет транспортировка животных, есть ли в этих приютах свободные места и т.п.). Следует обратить внимание на то, что в действующем законодательстве установлены определенные правила формирования полномочий органов местного самоуправления и выделения финансирования, необходимого для их осуществления. Позиция, что «органы местного самоуправления отвечают за все», является, возможно, и удобной, но не соответствующей действующему законодательству. Несмотря на это, анализ судебной практики показывает, что в значительном количестве случаев суды выносят решения не в пользу органов местного самоуправления<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Более подробно об этом см.: URL: <http://duma.gov.ru/news/53294/>.

<sup>7</sup> Более подробно об этом см.: URL: <https://iz.ru/1287672/2022-02-07/genprokuratura-vyiavila-neeffectivnoe-reshenie-problemy-bezdomnykh-sobak>.

<sup>8</sup> См., напр.: Кабанова И.Е. Осуществление муниципалитетами деятельности по обращению с безнадзорными животными // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 2; Панов Я.В., Соколова Д.Д., Пашкова Е.В., Пошивалов В.И. Тенденции развития судебной практики по вопросу наделяния отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в сфере обращения с безнадзорными

Конституционный Суд РФ многократно говорил о том, что органы местного самоуправления НЕ отвечают за все, что необходимо взаимодействие разных уровней публичной власти<sup>9</sup>.

Рассмотрение полномочий органов местного самоуправления в сфере обращения с безнадзорными животными следует начать с норм базового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). В ст. 14.1 и 16.1 говорится о праве органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских и муниципальных округов осуществлять деятельность по обращению с животными без владельцев, обитающими на территории соответствующего муниципального образования. Следует особо подчеркнуть, что речь идет о праве, но не об обязанности, однако суды зачастую приходят к иным выводам.

Пунктом 82 ч. 1 ст. 26.3 действовавшего ранее Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными были отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Этот подход в целом сохранился. В действующем Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти отнесено установление 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 осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными (п. 143–144 ч. 1 ст. 44).

Органы государственной власти субъектов РФ в подавляющем большинстве случаев передают собственные полномочия в сфере обращения с безнадзорными животными органам местного самоуправления. Законы о наделянии органов местного самоуправления соответствующими полномочиями приняты в большом количестве субъектов РФ, хотя и не везде<sup>10</sup>.

животными // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 2.; Аргументация в защиту органов местного самоуправления и судебная практика по делам о взыскании компенсации материального, морального вреда вследствие покусов собак // СМО Ульяновской области, 2022.

<sup>9</sup> Например, исследуя особенности осуществления полномочий органов местного самоуправления при решении вопросов местного самоуправления, начинающих со слов «организация», Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на то, что органы местного самоуправления не отвечают за все (см., напр.: Постановления от 29 марта 2011 г. № 2-П, от 13 октября 2015 г. № 26-П, Определение от 9 ноября 2017 г. № 2516-О и др.).

<sup>10</sup> Тематический правовой обзор о наделянии органов местного самоуправления полномочиями по обращению с безнадзорными животными был подготовлен ОКМО в 2021 г. Более подробно см.: URL: <https://www.asdg.ru/news/373744/>. Неплохой анализ

Вместе с тем объем передаваемых полномочий в разных субъектах РФ существенно отличается<sup>11</sup>. Есть и обратные примеры. Например, в Тверской области в 2021 г. был принят закон о прекращении осуществления органами местного самоуправления полномочий в данной сфере<sup>12</sup>.

В этой связи уместно напомнить, что и в Конституции РФ, и в Федеральном законе № 131-ФЗ довольно подробно урегулирован механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Следует отметить, что при привлечении органов местного самоуправления к ответственности подобный вопрос практически никогда не исследовался. Особенно наглядно это проявляется при привлечении должностных лиц органов местного самоуправления к уголовной ответственности<sup>13</sup>.

Как уже говорилось, суды не понимают разницы между правами и обязанностями органов местного самоуправления. Например, в приговоре Ленского районного суда Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2022 г. № 1-48/2022<sup>14</sup> четко обозначено, что «к вопросам местного значения относится осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территории поселения» (п. 14 ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), хотя в ст. 14.1 говорится о правах органов местного самоуправления. В этом деле есть и другие особенности, связанные с игнорированием законодательства о местном самоуправлении и механизма реализации переданных полномочий. Так, в апелляционном постановлении Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 19 июля 2022 г. по делу № 22-1267/2022 говорится, что до органов местного самоуправления Департаментом ветеринарии Республики Саха (Якутия) заблаговременно была доведена информация о том, что республиканская субвенция на эти цели будет доведена не ранее 20 января 2020 г. Комитет имуще-

приводится и в: Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Н.В. Кичигин и др. ; отв. ред. Д.Б. Горохов. М. : ИздСП, КОНТРАКТ, 2020. 280 с.

<sup>11</sup> См., напр.: Обзор законодательства о регулировании полномочий органов местного самоуправления по созданию приютов для безнадзорных животных // ОКМО, 2022. 16 с.

<sup>12</sup> Закон Тверской области от 28 июля 2021 г. № 51-30 «О признании утратившими силу отдельных законов Тверской области по вопросу обращения с безнадзорными животными».

<sup>13</sup> Более подробно об особенностях уголовной ответственности представителей органов местного самоуправления см.: Москалев С.С., Семенов К.А. Особенности привлечения должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных учреждений к уголовной ответственности за вред, причиненный безнадзорными животными // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 2.

<sup>14</sup> Оставлен без изменения апелляционным постановлением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 19 июля 2022 г. по делу № 22-1267/2022.

ственных отношений, понимая это, должен был и мог заключить договор по отлову безнадзорных собак за счет собственных средств до поступления субвенции. Подобная логика идет вразрез с нормами законодательства о местном самоуправлении, однако действия органов государственной власти субъекта РФ никто не анализировал. Органы местного самоуправления не должны отвечать за медлительность региональных органов государственной власти субъекта, не должны бегать и «выпрашивать» актуальные тарифы и своевременное получение субвенций. В данном деле присутствует любопытная хронология: ребенка собака укусила 6 января; актуальных тарифов на отлов в этот момент не было (а как заключать контракты?); субвенция должна была поступить только 20 января. При таких фактах очевидно, что в тот период, когда ребенка укусила собака, вопрос об ответственности органов местного самоуправления не должен был возникать; в данный период ответственность должны нести органы государственной власти субъекта РФ. Именно такой вывод следует из буквального толкования норм ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ, однако эти нормы судом даже не исследовались.

И еще. Суды, вынося обвинительные приговоры в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, регулярно проверяют, был ли ими осуществлен контроль над исполнителем по муниципальному контракту. Однако ни разу суды не исследовали в этих решениях, был ли осуществлен надлежащий контроль органов государственной власти за тем, как осуществляется деятельность по переданным полномочиям. Следует обратить внимание на то, что контроль за переданными полномочиями имеет иную природу и не тождественен, например, государственному экологическому контролю. Как правило, особенности осуществления контроля за переданными полномочиями слабо урегулированы.

В приговоре Учалинского районного суда Республики Башкортостан от 11 ноября 2022 г. по делу № 1-119/2022 высвечивается еще один аспект ответственности за переданные полномочия. Дело в том, что полномочия были переданы сельскому поселению. Желающих участвовать в конкурсных процедурах и заключить контракт не было. Подобные вещи могли бы быть учтены и нивелированы при надлежащем контроле со стороны региональных органов государственной власти.

В материалах, подготовленных Советом муниципальных образований Ульяновской области, подчеркивается, что органы местного самоуправления не является собственником животных без владельцев, переданные государственные полномочия не предполагают передачу органам местного самоуправления статуса собственника животного без владельцев; орган местного самоуправления не может нести ответственность в случае ненадлежащего выполнения гражданами и юридическими лицами обязанности по сообщению о нахождении животных без владельцев, не имеющих неснимаемых и несмываемых меток, на территориях

или объектах, находящихся в собственности или пользовании таких лиц<sup>15</sup>.

Отдельного разговора заслуживает вопрос, связанный с методикой расчета необходимых субвенций. Органы местного самоуправления неоднократно говорили, что выделяемые средства не покрывают фактических расходов. Например, мэр Хабаровска обращает внимание на то, что выделяемых средств хватает примерно до июня<sup>16</sup>; мэр Новосибирска констатирует, что объем получаемых денежных средств в 10 раз меньше фактически требуемых<sup>17</sup>. В приговоре Кировского районного суда города Астрахани от 16 июня 2021 г. № 1-336/2021 фигурирует протокол разногласий в части размера перечисляемых/получаемых субвенций, однако подсудимый не стал спорить и пошел по пути признания вины. Представители советов муниципальных образований субъектов РФ, органов местного самоуправления многократно говорили о том, что должна быть установлена единая методика расчета необходимых субвенций на федеральном уровне, отражающая весь необходимый набор расходов; целесообразно подготовить типовой контракт или перечень типовых условий, которые должны учитываться и финансироваться при передаче соответствующих полномочий органам местного самоуправления.

#### **Выработка мер реагирования на безнадзорных животных предполагает тесное взаимодействие органов публичной власти разных уровней, координацию деятельности.**

Разработка мер реагирования тесным образом связана с необходимостью определения численности этих животных, мест их фактического обитания. В 2021 г. Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления проводила опрос представителей муниципального сообщества через советы муниципальных образований субъектов РФ<sup>18</sup>. Один из вопросов касался примерной оценки численности безнадзорных животных и вызвал у отвечающих определенные затруднения. Сведения о количестве безнадзорных животных имеют большое значение для расчета потребности в приютах и пунктах передержки животных. Кроме того, в значительном количестве ответов присутствовала информация о том, что если в городах приюты имеются, то на сельских территориях их почти нет.

Подобная работа по установлению примерной численности безнадзорных животных проводится

далеко не во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях. Вместо этого имеется устойчивая практика отлова безнадзорных животных только при наличии обращений граждан.

В последнее время стали появляться примеры того, что в субъектах РФ создаются единые базы маркировки собак<sup>19</sup>, на органы местного самоуправления возлагаются обязанности по проведению ежегодного мониторинга по определению количества (численности) животных без владельцев, подлежащих отлову, транспортировке, учету, регистрации, содержанию, лечению, кастрации (стерилизации), возврату в прежние места их обитания<sup>20</sup>.

Действующее федеральное законодательство не предполагает эвтаназии безнадзорных животных. Согласно ст. 16 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» после отлова животных, их вакцинации, стерилизации возможно содержание поступивших в приюты для животных животных без владельцев и животных, от права собственности на которых владельцы отказались, до наступления естественной смерти таких животных либо возврата таких животных на прежние места их обитания или передачи таких животных новым владельцам. При этом в ст. 18 говорится, что возврат животных в среду обитания возможен только в случае, если животное не проявляет немотивированной агрессивности. Наличие или отсутствие немотивированной агрессии — сложный параметр, который не всегда просто однозначно оценить.

Специалисты, разбирающиеся в психологии и поведении животных, констатируют, что механизм «отлов-стерилизация-вакцинация-возврат» не может гарантировать безопасности животных<sup>21</sup>. Более того, появляются исследования, в которых фиксируется повышение агрессивности животного после стерилизации; это характерно и для случаев, когда животное, которое вернули в среду обитания, оказывается в стае.

Глава Республики Бурятия своим указом от 24 января 2022 г. № 7 «Об установлении запрета на возврат животных без владельцев на прежние места их обитания» ввел запрет на возврат на прежние места обитания отловленных и поступивших в приюты животных без владельцев, включенных в перечень потенциально опасных собак, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2019 г. № 974, в том числе их метисов, а также животных без владельцев высотой в холке более 25 см. Фактически речь идет о любой собаке весом более 2 кг.

<sup>15</sup> Более подробно об этом см.: Аргументация в защиту органов местного самоуправления и судебная практика по делам о взыскании компенсации материального, морального вреда вследствие покусыв собак // СМО Ульяновской области, 2022.

<sup>16</sup> Более подробно об этом см.: URL: <https://www.asdg.ru/news/376505/>.

<sup>17</sup> Более подробно об этом см.: URL: <https://www.asdg.ru/news/376488/>.

<sup>18</sup> В 2020–2021 гг. ВАРМСУ были получены обращения от СМО Иркутской, Самарской, Кемеровской, Ульяновской областей, Ханты-Мансийского автономного округа, содержащие призывы внести определенные изменения в действующее законодательство, направленные на улучшение ситуации в сфере обращения с безнадзорными животными; подобные просьбы звучали и в ходе проведения мероприятий на площадках Советов муниципальных образований Саратовской, Белгородской, Ивановской областей.

<sup>19</sup> См., напр.: Закон Приморского края от 8 февраля 2022 г. № 51-КЗ «О внесении изменений в Закон Приморского края “Об отдельных вопросах в области обращения с животными в Приморском крае”». URL: <https://docs.cntd.ru/document/578109299>.

<sup>20</sup> Приказ Департамента ветеринарии РС(Я) от 4 февраля 2022 г. № 30 «Об утверждении Порядка проведения мониторинга по определению количества животных без владельцев на территории Республики Саха (Якутия)». В настоящее время документ утратил силу.

<sup>21</sup> См., напр.: URL: <https://www.asdg.ru/news/376499/> или <https://www.asdg.ru/news/376455/>.