

Правовой разбор: обязаны ли муниципальный район и казенное учреждение приобретать вольеры, видеокамеры и автомобиль, и обязано ли Министерство сельского хозяйства края финансировать эти расходы

1. Краткая постановка вопроса

Прокурор обратился в районный суд с иском к администрации муниципального района и казенному учреждению (учредитель — муниципальный район) о приобретении вольеров, видеокамер и специализированного автомобиля, а также к Министерству сельского хозяйства края — о финансировании этих мероприятий.

Фактическая ситуация: - субвенция выделяется муниципальному району ежегодно на осуществление полномочий по обращению с животными без владельцев; - муниципальный район передал исполнение полномочий казенному учреждению; - из-за недостаточности средств казенное учреждение прекратило деятельность; - администрация объявляла аукционы, но заявки не подавались; - письма администрации в Минсельхоз о дополнительном финансировании остались без удовлетворения со ссылкой на неподачу заявки по установленной форме; - Минсельхоз заявил, что полномочия по созданию приюта муниципальному району не передавались, поэтому финансирование на содержание приютов отсутствует; - финансирование рассчитано исходя из количества отловленных животных — 120 особей, отловлена лишь половина, поэтому Минсельхоз отказал в дополнительных средствах; - ранее за счет субвенций создано «место содержания» бездомных животных без официального статуса приюта.

Вопросы, подлежащие правовой оценке: - правомерны ли требования прокурора к муниципальному району о приобретении автомобиля, видеокамеры и вольеров, если полномочия по строительству приюта краем не передавались, а финансирование выделено из расчета содержания одного животного? - должно ли Министерство сельского хозяйства профинансировать приобретение этих материальных средств?

2. Нормативная основа и разграничение полномочий по обращению с животными без владельцев

2.1. Федеральное регулирование

Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 498-ФЗ) определяет:

- деятельность по обращению с животными без владельцев (ст. 17);
- мероприятия при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев (ст. 18);
- требования к организации деятельности приютов для животных (ст. 16);
- полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 9) и органов местного самоуправления (ст. 9.1, 10 и др.).

Согласно ст. 18 Закона № 498-ФЗ (в редакции Федерального закона от 24 июля 2023 г. № 377-ФЗ), мероприятия по обращению с животными без владельцев включают: 1) отлов животных без владельцев, в том числе их транспортировку и немедленную передачу в приюты; 2) содержание животных без владельцев в приютах; 3) возврат потерявшихся животных владельцам и поиск новых владельцев; 4) возврат животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места обитания после стерилизации (маркирования); 5) размещение в приютах и содержание животных, которые не могут быть возвращены на прежние места обитания, до передачи новым владельцам или до естественной смерти.

Часть 6 ст. 18 Закона № 498-ФЗ прямо предусматривает: при возврате животных без владельцев на прежние места обитания юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны вести видеозапись процесса возврата и предоставлять копии по требованию уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ.

Часть 7 ст. 18 (в ред. ФЗ № 377-ФЗ) устанавливает: порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев устанавливается уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с методическими указаниями, утвержденными Правительством РФ, если иное не установлено законодательными актами субъектов РФ.

Таким образом, исходя из федерального регулирования, для легального осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев

необходимы материально-технические средства: транспорт для отлова, оборудование для фиксации (видеозапись) и помещения для временного содержания/карантина (вольеры).

2.2. Полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Закон № 414-ФЗ) в п. 143 ч. 1 ст. 44 относит к полномочиям субъектов РФ: - установление порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них; - установление порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев; - организацию мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) в ст. 19 предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями законами субъекта РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Финансовое обеспечение переданных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из бюджета субъекта РФ.

Следовательно, если край передал муниципальному району полномочия по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев (что подтверждается фактом ежегодного предоставления субвенции), то муниципальный район обязан выполнять эти полномочия в том объеме, который определен законом субъекта РФ и изданным в соответствии с ним региональным порядком.

2.3. Ключевой вопрос: входит ли приобретение автомобиля, видеокамер и вольеров в содержание переданных полномочий

Для ответа необходимо обратиться к региональному закону о наделении органов МСУ государственными полномочиями и к региональному порядку осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев, принятому в соответствии с Законом № 498-ФЗ и методическими указаниями, утвержденными постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2019 г. № 1180.

Как правило, в региональном порядке перечень мероприятий дословно воспроизводит мероприятия Закона № 498-ФЗ: отлов, транспортировка в приют, карантинирование, вакцинация, стерилизация, маркирование, содержание, возврат на прежние места обитания с видеофиксацией. Если это так, то без автомобиля и видеокамеры невозможно выполнение требований ст. 18 Закона № 498-ФЗ, а без вольеров невозможно карантинирование и временное содержание.

Поэтому довод Минсельхоза о том, что «полномочия по созданию приюта не передавались», не равнозначен утверждению, что материально-техническое обеспечение деятельности не входит в переданные полномочия. Приобретение вольеров не всегда означает создание приюта как объекта недвижимости: вольеры могут быть передвижными или устанавливаться в арендованном помещении, в пункте временного содержания (если это допускается законом субъекта). Однако если законом субъекта РФ не предусмотрено содержание отловленных животных в пунктах временного содержания, не являющихся приютами (ч. 5 ст. 18 Закона № 498-ФЗ), то использование «места содержания без официального статуса приюта» может быть незаконным, и суд должен будет проверить, куда именно планируется установка вольеров.

Исходя из принципа эффективности публичного управления, обязанность муниципального района выполнять переданные полномочия включает и обязанность обеспечивать деятельность учреждения, которому эти полномочия переданы для практической реализации. Если для выполнения работы объективно требуются автомобиль, камеры и вольеры, отсутствие финансирования не освобождает муниципалитет от исполнения, но может быть основанием для предъявления иска к субъекту РФ о возмещении расходов.

3. Разбор правомерности требований прокурора к администрации муниципального района и казенному учреждению

3.1. Обязанность осуществлять деятельность по обращению с животными без владельцев

Администрация муниципального района как орган, наделенный государственными полномочиями, обязана обеспечить их исполнение.

Передача полномочий казенному учреждению не снимает с муниципального образования ответственности перед населением и государством.

Согласно ст. 20 Закона № 131-ФЗ, органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных субвенций и в пределах материальных ресурсов, переданных для этих целей.

Однако конституционно-правовая позиция, выраженная в ряде постановлений Конституционного Суда РФ, заключается в том, что органы местного самоуправления не могут быть принуждены к осуществлению государственных полномочий за счет собственных доходов бюджета без соответствующей компенсации из бюджета субъекта РФ. Но при этом сам факт недостаточности субвенции не освобождает муниципалитет от обязанности принять все зависящие от него меры для исполнения полномочий, в том числе обращаться за дополнительным финансированием, а затем в судебном порядке требовать взыскания убытков с субъекта РФ.

3.2. Правомерно ли требование о приобретении именно автомобиля, видеокамер и вольеров

Да, если суд установит, что данные материальные средства необходимы для исполнения требований Закона № 498-ФЗ и регионального порядка.

Конкретно:

- **Автомобиль:** отлов животных без владельцев предполагает их транспортировку в приют (п. 1 ч. 1 ст. 18 Закона № 498-ФЗ). Без транспортного средства отлов и доставка невозможны, если только деятельность не осуществляется исключительно в границах местонахождения приюта, что на практике невозможно.
- **Видеокамеры:** возврат животных на прежние места обитания должен фиксироваться на видео и предоставляться по требованию уполномоченного органа (ч. 6 ст. 18 Закона № 498-ФЗ). Соответственно, для исполнения переданных полномочий необходимо оборудование для видеозаписи. Также видеосъемка может требоваться и при самом отлове, если это установлено региональным порядком.
- **Вольеры:** содержание животных без владельцев в приютах и в период карантина является обязательным элементом деятельности (п. 2 и 5 ч. 1 ст. 18, ст. 16 Закона № 498-ФЗ). Вольеры — это оборудование, обеспечивающее изолированное содержание. Если ранее за счет субвенций уже изготовлены «клетки и другие сооружения» для места содержания без официального статуса приюта, но этих клеток недостаточно для соблюдения норм

содержания, требование о приобретении дополнительных вольеров правомерно. При этом необходимо проверить, соответствует ли это место содержания требованиям, установленным региональным законом. Если региональный закон запрещает содержание в местах, не являющихся приютами, суд может признать требование о приобретении вольеров для такого места необоснованным, так как оно не приведет к законному осуществлению деятельности. В такой ситуации прокурор должен был бы требовать либо создания приюта, либо помещения животных в действующий приют.

3.3. Можно ли возложить обязанность по приобретению на казенное учреждение

Нет, либо с существенными оговорками.

Казенное учреждение — не орган публичной власти, а некоммерческая организация, финансируемая учредителем на основании бюджетной сметы (ст. 161 БК РФ). Оно не является главным распорядителем бюджетных средств и не может самостоятельно принимать решение о расходовании субвенций. Субвенция поступает в бюджет муниципального района, зачисляется и распределяется администрацией.

Если казенное учреждение перестало выполнять возложенные функции, то обязанность восстановить деятельность и материально-техническое оснащение возлагается на администрацию как на орган, осуществляющий бюджетные полномочия и являющийся учредителем учреждения.

Вместе с тем, если казенное учреждение было создано для выполнения переданных полномочий, его устав или муниципальное задание могут предусматривать обязанность обеспечить материально-техническую базу. В таком случае суд может обязать казенное учреждение подготовить расчеты потребности, представить заявки администрации, заключить необходимые договоры, но закупка имущества за счет местного бюджета все равно производится администрацией.

Таким образом, иск прокурора к казенному учреждению в части самостоятельного приобретения вольеров, автомобиля и видеокамер скорее всего будет признан не подлежащим удовлетворению, если не доказано наличие у учреждения собственных средств или переданного в оперативное управление имущества и возможности их использования. Надлежащим ответчиком по такому требованию является муниципальное образование в лице администрации.

4. Разбор правомерности требований прокурора к Министерству сельского хозяйства края о финансировании

4.1. Обязанность субъекта РФ обеспечивать финансовое обеспечение переданных полномочий

Статья 19 Закона № 131-ФЗ и ст. 140 БК РФ требуют, чтобы при передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления закон субъекта РФ содержал методику расчета субвенций, включающую все финансовые затраты на осуществление переданных полномочий. Субвенции должны быть достаточными для покрытия расходов муниципальных образований.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что недостаточное финансирование переданных государственных полномочий не может быть основанием для их неисполнения органом местного самоуправления, но одновременно субъект РФ обязан компенсировать муниципальному образованию фактически понесенные расходы, связанные с осуществлением таких полномочий.

Следовательно, если приобретение автомобиля, видеокамер и вольеров является необходимым условием выполнения переданных полномочий, эти расходы должны быть учтены в субвенции. Если они не были учтены региональным законом, это не означает, что министерство вправе отказать. Напротив, возникает обязанность либо скорректировать субвенцию в текущем финансовом году, либо предоставить дополнительное финансирование из резервного фонда, либо компенсировать расходы муниципальному образованию в судебном порядке.

4.2. Оценка доводов Минсельхоза

4.2.1. «Полномочия по созданию приюта не передавались»

Этот довод может быть юридически значимым только в той части, где речь идет о строительстве капитального объекта «приют для животных» как имущественного комплекса. Если переданные полномочия сформулированы как «осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев», то необходимость иметь приют или пункт временного содержания является следствием этого полномочия, поскольку без обеспечения места содержания животных деятельность невозможна.

При этом приобретение вольеров, автомобиля и видеокамер не тождественно строительству приюта. Вольеры и автомобиль могут использоваться и при содержании животных в существующем пункте временного содержания, созданном ранее на средства субвенций, и при транспортировке в государственные или частные приюты. Видеокамеры используются при возврате животных на прежние места обитания вне зависимости от места нахождения приюта.

Таким образом, если переданное полномочие охватывает отлов, стерилизацию, содержание и возврат животных, отказ в финансировании по мотиву «отсутствия полномочий на создание приюта» необоснован в части материально-технических средств, необходимых для осуществления самого полномочия. Данный довод мог бы быть уместен, если бы прокурор требовал выделить средства на строительство здания приюта, но в описанной ситуации речь идет о приобретении оборудования, которое может быть установлено в уже имеющемся или арендуемом помещении.

4.2.2. «Финансирование рассчитано исходя из количества отловленных животных 120 особей, а отловлено 60»

Данный довод также критичен. Субвенция предоставляется на финансовое обеспечение реализации полномочия в целом, а не на выплату вознаграждения за каждую отловленную особь. Норматив финансовых затрат на одно животное может использоваться для расчета планового объема субвенций, но фактическое недостижение планового показателя является вопросом контроля за эффективностью использования средств, а не автоматическим основанием для сокращения уже утвержденной субвенции.

Если в текущем году муниципалитет отловил меньше животных по объективным причинам (например, из-за отсутствия транспорта и вольеров), то неиспользованные средства субвенции могли остаться на счете местного бюджета. Однако эти остатки не могут быть направлены на приобретение оборудования, если по условиям предоставления субвенции такое направление прямо не предусмотрено. Тем не менее, именно потребность в приобретении оборудования для осуществления деятельности должна была быть учтена в методике, и если она не учтена — сумма субвенции занижена.

Ответственность за то, что отловлено лишь 60 из 120 плановых животных, может быть возложена на администрацию, если она не обеспечила надлежащую организацию деятельности. Но отказ в дополнительном финансировании на приобретение автомобиля, видеокамер и вольеров, без которых деятельность в принципе не может осуществляться, приведет к тому, что и в следующем периоде полномочие не будет исполняться. Поэтому суд

оценивает не только формальное соблюдение бюджетной процедуры, но и фактическую необходимость расходов для достижения целей переданных полномочий.

4.2.3. Непредставление бюджетной заявки по установленной форме

Ссылка Минсельхоза на формальное основание — неподача заявки по установленной форме — не должна автоматически влечь отказ в удовлетворении иска. Орган местного самоуправления неоднократно обращался с письмами о выделении дополнительных средств. Если министерство оставило их без ответа, это нарушает порядок рассмотрения обращений и не позволяет администрации надлежащим образом оформить заявку, так как министерство не разъяснило ее недостатки.

В судебном заседании суд должен проверить, была ли фактически направлена бюджетная заявка, и если нет — имелись ли у администрации объективные препятствия для ее подачи. Тем не менее, даже отсутствие формальной заявки не снимает с субъекта РФ обязанности обеспечить финансирование переданных полномочий в объеме, необходимом для их исполнения.

4.3. Пределы судебного вмешательства в бюджетные правоотношения

Суды общей юрисдикции не вправе обязывать законодательный орган или орган исполнительной власти субъекта РФ принять закон о внесении изменений в бюджет. Однако суд может признать незаконным бездействие главного распорядителя бюджетных средств, выразившееся в невыделении субвенций при наличии утвержденных бюджетных ассигнований, либо взыскать с субъекта РФ за счет казны убытки, понесенные муниципальным образованием.

Поэтому возможные варианты удовлетворения требования прокурора к Минсельхозу: - признать бездействие незаконным и обязать министерство повторно рассмотреть обращение администрации о выделении дополнительных субвенций; - обязать министерство выделить финансирование в рамках уже предусмотренных на текущий финансовый год лимитов бюджетных обязательств на осуществление переданных полномочий; - взыскать с Министерства (за счет казны края) необходимые денежные средства на приобретение конкретного имущества, если оно уже приобретено администрацией за счет собственных средств либо если потребность доказана.

В описанной ситуации, если администрация еще не понесла расходов на покупку автомобиля, видеокамер и вольеров, прокурор не вправе требовать взыскания денежных средств напрямую, так как это приведет к неосновательному обогащению бюджета муниципального района. Разумный способ защиты — обязать министерство профинансировать конкретные мероприятия в пределах утвержденных лимитов, а администрацию — провести закупку.

5. Практические выводы по каждой версии

Версия 1: Требования прокурора к администрации муниципального района правомерны

Применяется, если суд установит, что: - региональный закон о наделении полномочиями и региональный порядок осуществления деятельности предусматривают отлов, транспортировку, содержание и возврат животных без владельцев; - для выполнения этих мероприятий необходимы автомобиль, видеокамеры и вольеры; - у администрации отсутствуют объективные препятствия для их приобретения (имущество может быть закуплено в рамках существующего правового режима); - отсутствие данных материальных средств реально препятствует исполнению полномочий и нарушает права неопределенного круга лиц на безопасность и санитарно-эпидемиологическое благополучие.

Администрация может быть обязана в разумный срок провести закупки и передать имущество казенному учреждению для использования.

Версия 2: Требования прокурора к администрации не подлежат удовлетворению

Применяется, если суд установит, что: - региональный порядок не предусматривает обязательного содержания отловленных животных в вольерах, поскольку в крае допустим немедленный возврат животных на прежние места обитания без карантинирования (что, однако, маловероятно из-за требований ст. 18 Закона № 498-ФЗ о вакцинации и маркировании); - имеющееся «место содержания» не соответствует требованиям приюта, а региональный закон запрещает содержание животных в пунктах временного содержания, не являющихся приютами, и при этом администрация не представила доказательств возможности использования вольеров в ином законном качестве; - у администрации на счете имеются неиспользованные остатки субвенций, достаточные для приобретения требуемого имущества, но

она бездействует (тогда иск прокурора может быть удовлетворен частично — без возложения на Минсельхоз обязанности финансировать).

Версия 3: Требования к казенному учреждению о самостоятельном приобретении не подлежат удовлетворению

Надлежащим ответчиком по требованию о приобретении имущества является муниципальное образование в лице администрации как распорядителя бюджетных средств. Казенное учреждение может быть обязано лишь к исполнению муниципального задания при условии его финансирования. Если прокурор требует обязать казенное учреждение приобрести имущество за счет средств, переданных ему администрацией, суд должен проверить объем полномочий учреждения. В отсутствие доказательств наличия у учреждения необходимых денежных средств (в том числе от приносящей доход деятельности) в удовлетворении иска к казенному учреждению должно быть отказано.

Версия 4: Министерство сельского хозяйства обязано профинансировать

Применяется, если установлено, что: - спорные материальные средства являются необходимым элементом переданных полномочий; - в методике расчета субвенций данные расходы не учтены либо учтены не в полном объеме; - администрация надлежащим образом обращалась за дополнительным финансированием, но получила отказ без правовых оснований; - у министерства имеются бюджетные ассигнования, в пределах которых возможно предоставление дополнительной субвенции или перераспределение средств.

Суд может обязать министерство рассмотреть вопрос о выделении финансирования в установленном порядке, а в случае спора о достаточности средств — рассмотреть по существу требование о взыскании убытков.

Версия 5: Министерство сельского хозяйства не обязано финансировать

Применяется, если: - приобретение автомобиля, видеокамер и вольеров прямо не отнесено к полномочиям, переданным муниципальному району (например, полномочие сформулировано узко: только отлов и транспортировка в приюты субъекта РФ, при этом приюты и их оснащение финансируются отдельно); - данные расходы являются капитальными и не были предусмотрены в законе о бюджете на текущий год; - муниципальный район не обеспечил подачу бюджетной заявки в установленном порядке и не

представил необходимых обоснований; - факт отлова лишь 60 животных при плановых 120 свидетельствует о неиспользовании выделенных средств и, соответственно, отсутствии потребности в дополнительном финансировании на текущий год (однако этот довод не влияет на следующий финансовый год).

6. Итоговое резюме

1. **Требования прокурора к администрации муниципального района** о приобретении вольеров, видеокамер и автомобиля являются правомерными в том случае, если эти средства объективно необходимы для осуществления переданных краем государственных полномочий по обращению с животными без владельцев и не были ранее переданы муниципальному образованию в качестве материальных ресурсов. Доводы Минсельхоза об отсутствии полномочий на строительство приюта не являются решающими, поскольку покупка вольеров, видеокамер и автомобиля не тождественна строительству приюта. При этом покупка вольеров для нелегального «места содержания» без статуса приюта может быть признана незаконной, если региональный закон запрещает содержание в таких местах.
2. **Требования к казенному учреждению** в большинстве случаев не подлежат удовлетворению в части самостоятельного приобретения указанного имущества, поскольку казенное учреждение не является распорядителем субвенций и финансируется по смете учредителя. Обязанность должна быть возложена на администрацию как орган, организующий исполнение переданных полномочий.
3. **Обязанность Министерства сельского хозяйства края профинансировать** приобретение имущества возникает в случае, если будет доказано, что эти расходы являются неотъемлемой частью финансового обеспечения переданных полномочий и не были учтены при расчете субвенции. Отказ по мотиву недостижения плановых показателей отлова может быть признан необоснованным, если низкие показатели вызваны отсутствием материально-технической базы. Однако в силу бюджетного законодательства суд не может подменять собой бюджетный процесс, поэтому возможным решением является возложение на министерство обязанности устранить допущенное нарушение и обеспечить финансирование в пределах предусмотренных бюджетных ассигнований либо взыскание с казны субъекта РФ понесенных расходов.

7. Список использованных нормативных источников

1. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 9, 16, 17, 18).
2. Федеральный закон от 24 июля 2023 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об ответственном обращении с животными...” и статью 44 Федерального закона “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации”» (ст. 1, 2).
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 19, 20).
4. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (п. 143 ч. 1 ст. 44).
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 140 и др.).
6. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2019 г. № 1180 «Об утверждении методических указаний по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев».
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 марта 2023 г. № 7-П по делу о проверке конституционности положений Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» (правовые позиции о недопустимости возложения на муниципалитеты обязанностей, не обеспеченных финансированием).
8. Постановление Конституционного Суда РФ (по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 231 ГК РФ в связи с жалобой городского округа «Город Новодвинск») — правовые позиции о необходимости финансовых гарантий при передаче полномочий по обращению с животными без владельцев.

Документ подготовлен для внутренней редакционной публикации. При использовании в судебных документах рекомендуется дополнительно проверить региональные законы и региональный порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев.