

Раздел II. Обзоры и комментарии решений высших судов**Проблема осуществления муниципальными образованиями полномочий по организации деятельности в области обращения с животными без владельцев (по материалам судебной практики)**

*Обзор подготовила доцент кафедры
конституционного и муниципального права
юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова,
доктор юридических наук
О.И. Баженова*

1. Постановка проблемы. Проблема безнадзорных животных, как и ожидалось, не уходит с повестки дня муниципальных образований. Возложение Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. «Об ответственном обращении с животными» (далее – Закон № 498-ФЗ¹) на субъекты Российской Федерации полномочий по организации обращения с животными без владельцев, проведенное Конституционным Судом Российской Федерации (постановление от 4 декабря 2023 г. № 55-П²) небесспорное и практически нереализуемое разграничение понятий «безнадзорное животное» и «животное без владельца» проблемы не решило. Сегодня большинство муниципальных образований осуществляют и деятельность по обращению с «безнадзорными животными» (в том смысле, в котором это понятие раскрывает КС РФ) и деятельность по обращению с животными без владельцев в качестве делегированных государственных полномочий. Иначе говоря, весь груз ответственности за решение проблемы безнадзорных животных (в широком (традиционном) смысле этого слова) несут муниципалитеты.

Многочисленные случаи нападения безнадзорных животных, точнее – бродячих собак, на людей, в том числе на детей, вызывают вполне понятный гнев и желание населения «спросить с местной власти», возложить на нее ответственность за бездействие, неспособность разрешить ситуацию. Особенно остро этот вопрос стоит по отношению к животным без владельцев. Количество дел о привлечении муниципальных образований (носителей делегированных государственных полномочий по организации деятельности по обращению с животными без владельцев) к ответственности за причинение морального вреда в результате укуса бродячих собак, количество удовлетворённых исков прокуроров в защиту прав и интересов неопределённого круга лиц о бездействии муниципалитетов в части отлова и содержания животных без владельцев, количество приговоров в отношении должностных лиц местного самоуправления исчисляется не единицами, не десятками и даже не сотнями...

Но способствует ли складывающаяся судебная практика решению данной проблемы? Можно ли говорить о постепенной выработке эффективного механизма осуществления муниципальными образованиями возложенных на них полномочий по организации деятельности с животным без владельцев с четким обозначением границ их ответственности? На эти вопросы, к сожалению, приходится ответить отрицательно. Какие в таком случае меры должны быть предприняты муниципалитетами для решения этой острейшей проблемы, получающий столь живой отклик среди граждан?

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» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8424.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2023 г. № 55-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой городского округа Архангельской области «Город Новодвинск» // СЗ РФ. 2023. № 50. Ст. 9137.

2. Проблема материального и финансового обеспечения государственных полномочий по организации деятельности по обращению с животными без владельцев.

Материально-финансовое обеспечение делегируемых на местный уровень государственных полномочий выступает одним из центральных условий их эффективного осуществления. К созданию таких условий немало усилий прилагает и федеральный законодатель (ст. 19, 20 Закона № 131-ФЗ³, ст. 33 Закона № 33-ФЗ⁴, и Конституционный Суд Российской Федерации. Но в отношении полномочий по организации деятельности по обращению с животными без владельцев проблема надлежащего материально-финансового обеспечения не получила необходимого решения.

С одной стороны, судебная практика встает на защиту прав муниципалитетов, признавая *недопустимость возложения на них обязанности по созданию приютов для животных без владельцев* (апелляционное определение Свердловского областного суда от 19 февраля 2021 г. по делу № 33-2302/2021, апелляционное определение Амурского областного суда от 17 июня 2021 г. по делу № 2а-1025/2020). Причем денежные средства на создание приютов должны быть предоставлены муниципальным образованиям отдельной субвенцией («отдельной строкой»).

С другой стороны, руководствуясь ст. 14.1, 16.1 Закона № 131-ФЗ, предоставляющей муниципальным образованиям право добровольного принятия на себя отдельных полномочий, суды возлагают на муниципалитеты обязанность по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев *вне зависимости от размера предоставленных субвенций*.

Так, решением Обского городского суда Новосибирской области удовлетворены требования о компенсации морального вреда, причиненного несовершеннолетнему укусом собаки, не имеющей владельца. Администрация города настаивала на том, что органы местного самоуправления несут ответственность в пределах выделенных им на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. В то время как по итогам года на территории города выявлено 115 безнадзорных животных, органы государственной власти Новосибирской области выделили субвенцию, достаточную для отлова менее 30 безнадзорных животных. Но этот довод судом отклонен, т.к. в соответствии со ст. 14.1. Закона № 131-ФЗ администрация вправе использовать собственные средства на осуществление переданных ей государственных полномочий.

Судом апелляционной инстанции решение Обского городского суда оставлено в силе. Ссылаясь на отсутствие возможности осуществить меры в полном объеме, администрация г. Оби *не предпринимала меры к получению дополнительного финансирования*. Кроме того, доводы апеллянта о надлежащем исполнении полномочий в пределах выделенного финансирования не могут являться основанием к отмене решения суда, поскольку в рамках переданных ответчику полномочий *должны соблюдаться все установленные законом требования к осуществлению деятельности* по обращению с животными без владельцев (апелляционное определение Новосибирского областного суда от 28 марта 2024 г. по делу № 33-3174/2024).

В другом случае арбитражным судом Мурманской области принято решение о взыскании с сельского поселения Тулома 629 тыс. руб. расходов по содержанию животных без владельцев в приюте для животных, отловленных на территории поселения. Как указал суд, администрация обязана *направлять заявки* на предоставление соответствующих

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // <http://pravo.gov.ru>. 20.03.2025 (вступает в силу 19.06.2025 (за исключением отдельных положений)).

субвенций. Кроме того, в силу ч. 1 ст. 14.1 Закона 131-ФЗ, ст. 6 Закона Мурманской области⁵ «Об ответственном обращении с животными» финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения государственных полномочий, осуществляется органами местного самоуправления за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета. (решение от 24 января 2023 г. по делу № А42-9657/2022; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 августа 2023 г. № Ф07-10383/2023 по делу № А42-9657/2022, определение Верховного Суда РФ от 11 декабря 2023 г. № 307-ЭС23-24294).

Другими словами, современная судебная практика требует от муниципальных образований надлежащего (в полном объеме) осуществления государственного полномочия по организации деятельности по обращению с животными без владельцев вне зависимости от объема предоставляемых муниципалитетам субвенций. Для обоснования неспособности осуществления государственного полномочия в связи с недостаточным финансированием муниципальными образованиями важно подтвердить *факт предварительного обращения* в органы государственной власти субъекта РФ с запросом о его дополнительном финансировании. Но достаточно ли этого в условиях сложившейся практики необоснованного возложения на муниципалитеты обязанности по финансированию рассматриваемого полномочия в качестве «добровольно принятого» ими на себя?

Закрепление в законодательстве – сообразно принципу открытости собственной компетенции - права муниципальных образований принимать на себя отдельные полномочия на добровольной основе расширяет их возможности по решению насущных проблем жизнеобеспечения граждан. Но такая добровольность подтверждается *не конклюдентными действиями, а особой установленной законом процедурой (!)* при соблюдении условия финансовой состоятельности муниципалитета, демонстрирующей его способность принять на себя дополнительную финансовую нагрузку по решению иных, помимо обязательных, вопросов местного значения (ч. 2 ст. 14.1, 16.1 Закона № 131-ФЗ, ч. 3, 4 ст. 36 Закона № 33-ФЗ). Предусмотренная региональными законами (в том числе приведенным выше законом Мурманской области) и используемая судами норма о признании расходов, превышающих региональные нормативы финансирования, к дополнительным расходам, финансируемым за счет местного бюджета, никакого отношения к добровольному принятию полномочий муниципальными образованиями не имеет.

В условиях хронического недофинансирования государственного полномочия по организации деятельности по обращению с животными без владельцев ***попытки отдельных муниципалитетов отказаться от его осуществления поддержки в судах не получают.***

Так, администрация городского округа «Жатай» обратилась в Департамент ветеринарии Республики Саха (Якутия) с предложением заключить соглашение об отзыве государственных полномочий по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев. Департамент в заключении соглашения отказал. Окружная администрация обратилась в Верховный Суд Республики Саха (Якутия) с административным иском о признании недействующим Закона Республики Саха (Якутия) о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по обращению с животными без владельцев. По мнению истца, органы государственной власти Республики Саха (Якутия) не обеспечили городской округ «Жатай» материальной базой – зданием для приюта животных; городской округ не давал согласия на передачу им полномочий.

Но решением суда в удовлетворении требований отказано. Законами не предусмотрено наделение органов местного самоуправления отдельными государственными

⁵ См.: Закон Мурманской области от 16 июля 2019 г. № 2402-01-ЗМО «Об ответственном обращении с животными в Мурманской области».

полномочиями только с их согласия. Законом № 131-ФЗ (п.4) ч.1 ст. 19) субъектам РФ предоставлено *право выбора способа законодательного регулирования распоряжения материальными средствами*, необходимыми для осуществления отдельных государственных полномочий: установление в законе перечня таких средств либо порядка определения данного перечня. Доводы о *недостаточном финансировании касаются правоприменения* и не могут служить основанием для признания регионального закона недействующим (решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 3 августа 2023 г. по делу № За-39/2023).

Действительно, в условиях используемого Законом № 131-ФЗ (и Законом № 33-ФЗ) – нормативного – порядка передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий не требуется муниципального согласия для такой передачи; равным образом невозможно и прекращение осуществления делегированных государственных полномочий по соглашению сторон. Но в таком случае муниципальные образования, вынужденные осуществлять полномочия по обращению с животными без владельцев в полном объеме вне зависимости от объемов субвенций, оказываются заложниками ситуации. И единственным выходом из нее является – в случае обращения муниципальных образований за судебной защитой – надлежащая судебная проверка закона субъекта РФ на его соответствие федеральному законодательству. Такая проверка не должна ограничиваться констатацией формально-юридического соответствия регионального закона федеральному, она должна быть направлена на выяснение того, создает ли региональный закон надлежащие материальные и финансовые условия для полноценного осуществления делегированного полномочия.

3. Проблема идентификации животных без владельцев (бродячих собак) в качестве таковых. Идентификация животного имеет первичное значение в судебных разбирательствах по всем делам о привлечении муниципальных образований к ответственности в рассматриваемой области.

Представить в суде доказательства того, что потерпевшее лицо пострадало от нападения (укуса) животного без владельца (бродячей собаки) довольно сложно. Лица, подвергшиеся нападению собак, как правило, не могут привести доказательств, подтверждающих отсутствия у нее владельца («безнадзорный статус»). Нередко основным доказательством нападения именно бродячей собаки служит указание потерпевших на отсутствие у нее ошейника, неухоженная шерсть или иные признаки запущенного внешнего вида собаки.

Помимо этого доказательствами отсутствия у животного владельца могут служить показания свидетелей. Так, в г. Тынды Амурской области С. в 18.00 подошел к автомобилю и обнаружил на нем повреждения. При тщательном осмотре были выявлены следы укусов, предположительно собак; правый передний подкрылок и правый дворник погрызаны, на капоте видны следы лап собак, на правом и левом подкрылке, на переднем бампере и тормозном шланге имеются следы от зубов. Открыв капот автомобиля, С. обнаружил сидевшую там кошку, поэтому *предположил, что собаки пытались достать кошку и повредили его автомобиль*. Факт нападения на автомобиль С. стаей безнадзорных собак подтверждён показаниями свидетелей (решение Тындинского районного суда от 30 октября 2023 г. по делу № 2-1316/2023~М-118/2023).

При такой «скромной» и очевидно ненадежной доказательственной базе настаивать с высокой вероятностью на том, что потерпевшего действительно покусала собака без владельца, вряд ли возможно.

Ситуация усугубляется тем, что отыскать владельца собаки в подобных случаях весьма затруднительно. Владельцы собак не заинтересованы в собственном обнаружении, поскольку за таким обнаружением следует возложение на них ответственности за

ненадлежащее содержание животного, компенсации за моральный вред, причиненный в результате укуса человека собакой. В этой связи владельцы предпринимают различные усилия по сокрытию факта принадлежности им собаки, напавшей на потерпевшего.

К примеру, решением Бийского городского суда с администрации г. Бийска взыскана компенсация за моральный вред, причиненный М. укусом собаки. В суде администрация настаивала на том, что укусившая потерпевшую М. собака не обладала признаками безнадзорного животного, поскольку являлась породистой, с куском цепи, выбежала из конкретного приусадебного участка, где имелся вольер для ее содержания, а то обстоятельство, что эта собака в момент нападения была без хозяина - не является основанием полагать, что она относится к категории безнадзорных животных.

Однако судом довод администрации во внимание принят не был. В отношении предполагаемого владельца собаки С. был составлен протокол об административном правонарушении, согласно которому С. не обеспечил надлежащее содержание собаки, тем самым допустил выход собаки за пределы двора частного дома. Но впоследствии производство по делу было прекращено, т.к. вывод о правонарушении не нашел объективного подтверждения. Потерпевшая М. не смогла подтвердить момента выхода собаки со двора, а С. пояснила, что ее собака в течение дня находилась на цепи в вольере. Кроме того, при рассмотрении дела был осуществлен выезд по адресу «Х». На момент прибытия собака в вольере отсутствовала, а С. пояснила, что ее собака скончалась от болезни (решение Бийского городского суда Алтайского края от 19 августа 2021 г. по делу № 2-2201/2021).

На фоне обозначенных сложностей доказывания потерпевшими факта укуса собакой без владельца, чудеса изобретательности демонстрируют и муниципальные образования (подведомственные организации, исполнители по муниципальным контрактам). В стремлении снять с себя ответственность, они, как правило, настаивают на отсутствии доказательств того, что потерпевший был укушен именно собакой без владельца. Выдвигаемые ими версии произошедшего носят порою полуфантастический характер. По одному из дел о нападении на пенсионерку трех собак, причинивших ей серьезные телесные повреждения, муниципальное учреждение предположило, что истица получила травмы не от бродячей собаки, а от личного домашнего животного – кота. Даже суд непосредственно в судебном акте признал эту версию абсурдной (апелляционное определение Пермского краевого суда от 12 сентября 2023 г. по делу № 33-9891/2023).

При сложившихся обстоятельствах особый интерес представляет апелляционное определение Забайкальского краевого суда, удовлетворившего требование о взыскании компенсации морального вреда с городского округа Чита. Разрешая вопрос о том, является ли собака, укусившая несовершеннолетнего, безнадзорной, суд указал следующее: по смыслу норм закона (ст. 17 Закона № 498-ФЗ, ст. 14.1, 16.1 Закона № 131-ФЗ, Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев») *безнадзорной и подлежащей отлову* является собака, находящаяся в *общественном месте без сопровождающего лица*, независимо от того, имеет она собственника или нет. Соответственно, *юридически значимым и подлежащим доказыванию* обстоятельством является причинение вреда здоровью истцу в результате укуса собаки, находившейся на улице населенного пункта - г. Чита *без сопровождающего лица*, и вследствие этого подлежавшей отлову (апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 15 декабря 2022 г. по делу № 33-4089/2022, определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 марта 2023 г. № 88-6021/2023).

На наш взгляд, в условиях объективно сложной идентификации бродячей собаки в

качестве животного без владельца необходимо следовать обозначенному в данном судебном решении подходу: нахождение животного в общественном месте одного (без хозяина) означает, что перед нами животное без владельца либо безнадзорное животное (с учетом разницы, проводимой между этими понятиями постановлением КС РФ от 4 декабря 2023 г. № 55-П), в отношении которого уполномоченными субъектами власти должны быть предприняты соответствующие меры по отлову и пр. Таким уполномоченным субъектом является муниципальное образование (и в части безнадзорных животных, и – в случае делегирования государственных полномочий – в части животных без владельцев).

До тех пор, пока не доказано обратное, судам, на наш взгляд, следует исходить из того, что потерпевший подвергся нападению (укусу) со стороны бродячей собаки, неважно, является ли она безнадзорной либо собакой без владельца. Этот подход существенно влияет на распределение бремени доказывания: потерпевшие освобождаются от доказывания факта укуса именно собакой без владельца или безнадзорной собакой (потерпевшему достаточно доказать, что у напавшей собаки не было рядом хозяина), а на муниципальные образования возлагается обязанность по доказыванию того факта, что у собаки, укусившей потерпевшего, есть владелец. Сказанное, в свою очередь, подтолкнёт муниципальные образования не к поиску фантастических и во многом бесполезных аргументов, а к более эффективному поиску – во взаимодействии с полицией – владельцев собак, если таковые имеются, принятию (превентивных) мер по учету домашних животных.

3. Проблема надлежащей организации муниципальными образованиями деятельности по обращению с животными без владельцев. Статья 18 (ч.1) Закона № 498-ФЗ содержит перечень мероприятий по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев. Иные мероприятия, а также порядок их осуществления закрепляются законом субъекта РФ (ч.7 ст. 18 Закона № 498-ФЗ). Центральным для судебной практики предстает вопрос о том, надлежащим образом ли муниципальное образование организует осуществление указанных мероприятий.

3.1. Прежде всего, выполнение возложенных на муниципальные образования обязанностей по организации мероприятий по обращению с животными без владельцев во многом зависит от хорошо отлаженного *механизма уведомления об обнаруженных бездомных животных*.

Для этого необходим четкий, разработанный в муниципальном нормативном правовом акте порядок направления гражданами и организациями сведений об обнаруженных ими фактах пребывания в том или ином месте животных без владельцев, а также порядок информирования граждан о проводимых мероприятиях по плановому отлову животных. Наличие муниципального нормативного правового акта, закрепляющего указанный порядок, необходимо, но вовсе не достаточно. Этот порядок должен стать фактически действующим, что требует от органов и должностных лиц местного самоуправления принятия необходимых организационных мер по периодическому доведению порядка информирования до граждан, проведения с ними необходимой разъяснительной работы, упрощению механизма взаимодействия с населением с учетом имеющихся технологических возможностей (сообщение в социальные сети, в чат на сайте муниципалитета, использование мессенджеров (WhatsApp, Telegram и пр.). Без проявления активности со стороны граждан проблему своевременного отлова бродячих животных, упреждающего наступление несчастных случаев, не решить.

Так, в приведенном ранее деле о нападении стаи безнадзорных собак на автомобиль в г. Тында истец, возлагая ответственность за произошедшее на муниципалитет, утверждал, что собаки передвигались по территории двора без присмотра, что свидетельствует об отсутствии надлежащей работы по учету, отлову и обеспечению временного содержания безнадзорных животных, розыску собственников. Остается задаться вопросом, по каким

причинам С., собственник поврежденного автомобиля, не обращался в муниципалитет с заявкой на отлов животных без владельцев ранее, до нападения собак на автомобиль?

Отсутствие уведомления со стороны граждан о наличии на какой-либо территории животных без владельцев не снимает с муниципального образования ответственности в случае нападения (укуса) таких животных на людей на этой территории. Оттого при рассмотрении дел суды обоснованно не принимают во внимание отсутствие ранее поданных уведомлений о факте нахождения бродячих собак на той или иной территории. Так, в деле по г. Бийску суд отклонил доводы администрации о том, что Управление жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства не могло знать о необходимости отлова животного на указанной территории. На Управление возложена обязанность организации отлова и содержания бродячих животных, обеспечения безопасного нахождения граждан на территории муниципалитета в любое время, а не только обязанность заниматься отловом, когда произойдет несчастный случай с гражданином, либо кто-либо из граждан сообщит о необходимости отлова бродячего животного в том или ином районе.

В другом деле суд, удовлетворяя требования Н.С. к администрации г. Благовещенска о возмещении ущерба, причинённого нападением стаи бродячих собак на автомобиль, отклонил довод администрации о том, что истцом не подавалась заявка об отлове безнадзорных животных. Отсутствие заявки на отлов безнадзорных животных в месте повреждения автомобиля истца не может являться основанием для освобождения органа местного самоуправления от гражданско-правовой ответственности за причинение вреда, поскольку сам факт наличия в месте повреждения автомобиля животных без владельцев подтверждает ненадлежащее исполнение администрацией закрепленных за ней законом обязанностей (полномочий) по выявлению и отлову безнадзорных животных (апелляционное определение Амурского областного суда от 14 апреля 2023 г. по делу № 33АП-1354/2023).

Сказанное не снимает с жителей ответственности за состояние дел с бродячими животными, не умаляет того вклада, который они могут внести собственными силами в вопросы обеспечения безопасности жизнедеятельности на территории своего проживания. Но такая ответственность имеет моральный характер.

Не меньшую роль, чем активные граждане, в информировании уполномоченных органов об обнаруженных фактах пребывания животных без владельцев могут сыграть, на наш взгляд, организации.

К сожалению, в настоящее время суды не готовы к привлечению организаций к ответственности за моральный вред, причинённый укусом бродячей собаки на территории этой организации. Так, гр. Е. обратился в суд с иском к Администрации г. Улан-Удэ и ООО «Хорс» с требованием о взыскании с ответчиков *солидарно* компенсации морального вреда, причиненного в результате нападения бродячей собаки на территории пункта приема металлолома. Привлечение ООО «Хорс» истец объяснял тем, что бродячие собаки постоянно обитают на территории базы; персонал базы не предпринял никаких мер по отлову собак или удалению их с территории базы и тем самым подвергнул ее посетителей опасности нападения и причинения травм со стороны безнадзорных животных, фактически содействовал сложившейся ситуации.

Но суд отказал в удовлетворении иска к ООО «Хорс»: Общество не является причинителем вреда, поскольку истца покусала безнадзорная собака; территория базы огорожена, но доступ на нее открытый, ввиду чего у них отсутствует возможность контролировать перемещение бродячих собак (решение Советского районного суда г. Улад-Удэ от 15 августа 2022 г. по делу № 2-1944/2022; апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 9 ноября 2022 г. № 33-3872/2022 по делу № 2-1944/2022). В то же время, как следует из материалов данного дела (из журнала поступивших заявок), Общество не предпринимало никаких действий по отлову собак, хотя по заявкам иных лиц

по территории, максимально приближенной к месту нападения собаки на истца, такой отлов производился.

Другими словами, организация деятельности по обращению с животными без владельцев требует огромных усилий не только со стороны муниципалитетов, но и со стороны граждан, организаций. Без внимания жителей к происходящему на улицах, без отслеживания ситуации вокруг работниками различных предприятий, учреждений и пр., особенно тех, которые расположены близко к бывшим / настоящим / предполагаемым местам обитания бродячих животных, решить проблему невозможно.

Для надлежащей организации совместной с жителями и предприятиями работы в муниципальном образовании должен быть выстроен работоспособный механизм информирования уполномоченного органа о фактах обнаружения в том или ином месте животных без владельцев.

Кроме того, в отношении предприятий (организаций) допустимо, на наш взгляд, ставить вопрос об их привлечении к юридической ответственности в случае неуведомления о нахождении на их территории либо близлежащей территории животных без владельцев. Первым шагом на этом пути может стать введение административной ответственности за соответствующее правонарушение законом субъекта Российской Федерации.

3.2. Организация муниципальными образованиями деятельности по обращению с животными без владельцев требует ***определения подведомственной организации либо заключения муниципального контракта*** по результатам торгов в целях обеспечения отлова и содержания животных без владельцев.

В том случае, если муниципальное образование не назначило подведомственную организацию / не определило исполнителя по муниципальному контракту, суды признают бездействие с его стороны. Но возлагая указанную обязанность на муниципалитеты, суды оставляют за ними выбор способа осуществления деятельности – через создание подведомственной организации (учреждения) или заключение муниципального контракта.

Так, в суд обратился межрайонный природоохранный прокурор с требованием о признании незаконным бездействия администрации г. Зея, выразившегося в неисполнении полномочий по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев. Решением суда требования прокурора удовлетворены в части неисполнения государственных полномочий по отлову животных без владельцев путем *не определения подведомственной организации*, реализующей мероприятия по осуществлению вышеуказанных государственных полномочий (решение Зейского районного суда от 24 декабря 2020 г. по делу № 2а-1025/2020). Однако судом апелляционной инстанции решение Зейского районного суда было изменено. Признавая бездействие со стороны администрации в связи с неопределением подведомственной организации, суд не учел, что органы местного самоуправления вправе, но не обязаны привлекать в качестве исполнителей мероприятий подведомственные организации (апелляционное определение Амурского областного суда от 17 июня 2021 г.; кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 9 марта 2022 г. № 88а-1495/2022).

Выбор муниципальными образованиями способа осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев должен соответствовать требованиям законодательства о защите конкуренции. Но, в отличие от ранее складывавшейся практики (см., например, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24 августа 2021 г. № Ф08-7710/2021 по делу № А61-3702/2020), в настоящее время при выборе способа осуществления указанной деятельности необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в постановлении от 4 июля 2024 г. № 35-П, создавшую муниципальным образованиям основу для сохранения и дальнейшего функционирования не только унитарных предприятий (в целях, предусмотренных Законом

Об унитарных предприятиях), но и учреждений, если их деятельность - в контексте ч. 1 ст. 15 Закона О защите конкуренции⁶ – *фактически* не ведет к ограничению, недопущению, запрету конкуренции⁷.

3.3. Заключение муниципального контракта либо определение специализированной организации само по себе недостаточно для признания муниципального образования исполняющим свои полномочия надлежащим образом. На это обстоятельство неоднократно обращали и суды (см., например, апелляционное определение Амурского областного суда от 14 апреля 2023 г. по делу № 33АП-1354/2023; апелляционное определение Липецкого областного суда по делу № 2-2020/2024; № 33-4395/2024) и др.). Принципиально важное значение имеет *содержание деятельности таких организаций (исполнителей по муниципальному контракту)*.

Осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев должно происходить на постоянной (длительной) основе. И хотя это требование распространяется на все организации, вне зависимости от способа их отбора, особое значение оно приобретает для организаций – исполнителей по муниципальным контрактам. В стремлении оптимизировать свои расходы муниципальные образования заключают разовые контракты на отлов животных, что недопустимо.

Как показывает судебная практика, заключение муниципального контракта *после поступления заявок на «разовый» отлов* животных без владельцев, т.е. в целях выполнения поступивших заявок, *не рассматривается* судами в качестве *меры, доказывающей надлежащее осуществление* муниципалитетами полномочий по организации деятельности по обращению с животными без владельцев. Так, взыскивая с г. Бийска компенсацию морального вреда, причиненного М. вследствие укуса собаки, суд выяснил, что на момент причинения вреда здоровью М. муниципальных контрактов по отлову, стерилизации и возврату на прежние места обитания животных без владельцев на территории муниципального образования город Бийск заключено не было. Контракты заключаются только по необходимости и поступлению заявок от населения при обнаружении бродячих собак, а поскольку заявок не было, то и контракты не заключались, отлов собак не производился. По мнению суда, это свидетельствует о ненадлежащем организационном обеспечении деятельности по отлову бродячих животных (решение Бийского городского суда Алтайского края от 19 августа 2021 г. по делу № 2-2201-/2021). Данный вывод был поддержан судом апелляционной инстанции. Муниципальному образованию «для выполнения обязанностей и проведению мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию бродячих животных, регулированию их численности, защите населения от болезней, общих для человека и животных необходимо создать специальные муниципальные службы и органы или заключить соответствующие муниципальные контракты и договоры» (апелляционное определение Алтайского краевого суда от 15 декабря 2021 г. № 33-9112/2021).

Кроме того, при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев подведомственная организация либо исполнитель по муниципальному контракту должны производить отлов животных не только на основании заявок жителей \ организаций, но и при проведении плановых проверок.

Так, при рассмотрении дела по иску прокурора г. Мичуринска, суд отверг доводы администрации о надлежащем исполнении ею полномочий в связи с заключением муниципального контракта. «Из представленного муниципального контракта ... следует, что

⁶ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1.). Ст. 3434.

⁷ См.: Баженова О.И. Муниципальные унитарные предприятия: ликвидировать нельзя сохранить (с учетом Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июля 2024 г. № 35-П) // Местное право. 2024. № 5 / <http://www.mestnoepravo.com/2024-05.html> (дата обращения: 27.03.2025).

на исполнителя была возложена обязанность отлова животных без владельцев на основании *заявок* на отлов, тогда как по смыслу приведенных норм закона (федеральных законов Об ответственном обращении с животными, О ветеринарии, О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, закона Тамбовской области «О наделении администраций муниципальных районов и городских округов Тамбовской области отдельными государственными полномочиями Тамбовской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев». - Прим. мое. О.Б.) ... при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев ... *заявительного характера* осуществления такой деятельности не предусмотрено (апелляционное определение Тамбовского областного суда от 30 августа 2023 г. по делу № 33-3189/2023, 2-767/2023).

В другом случае Верховный суд Республики Карелия обратил внимание на отсутствие в муниципальном контракте обязательства исполнителя по самостоятельному мониторингу ситуации с животными без владельцев, их поиску на территории населенных пунктов Прионежского района в отсутствие заявок от населения (апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 13 июня 2022 г. № 33-2043/2022, 2-705/2021).

Наконец, принципиально важно наличие у муниципального образования муниципального контракта (если избран данный способ осуществления деятельности) на момент укуса человека животным без владельца. Как выяснил, например, суд в приведенном деле по иску прокурора г. Мичуринска, оказание услуг по муниципальному контракту окончено 30 ноября 2022 г., иных контрактов муниципалитетом заключено не было. Отсутствие контракта на 1 марта 2023 г., т.е. день нападения бродячей собаки на потерпевшего, расценено судом как ненадлежащее осуществление муниципалитетом своих полномочий.

Иными словами, осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев подведомственной организацией либо исполнителем муниципального контракта должно происходить на постоянных началах (в течение заранее определённого периода) посредством отлова бродячих животных на основании поступающих заявок либо путем проведения плановых проверок. Вопрос о периодичности плановых проверок в проанализированной судебной практике не встает; на наш взгляд, такая периодичность определяется муниципалитетом самостоятельно с учетом ситуации на конкретной территории, сезонности, климатических условий, особенностей образа жизни конкретных видов животных (прежде всего, собак), их репродуктивного периода и пр. Такая периодичность должна быть *достаточной* для эффективного выполнения функций по обращению с животными без владельцев.

По словам специалистов, значительному повышению эффективности такой деятельности может способствовать создание системы постоянного мониторинга за состоянием дел в этой сфере. Для внедрения системы мониторинга, сопряженного с более высокими финансовыми расходами, чем имеющиеся сегодня, необходимо повышение уровня финансовой обеспеченности государственного полномочия по организации обращения с животными без владельцев; на этапе ее внедрения субвенции на эти цели должны быть прописаны «отдельной строкой».

3.4. В рамках осуществления полномочий по организации деятельности по обращению с животными без владельцев муниципальное образование ***обязано проводить тщательный контроль деятельности*** специализированной организации / исполнителя по муниципальному контракту. В отсутствие должного контроля со стороны муниципалитета суды усматривают ненадлежащее осуществление им полномочий по организации.

Так, решением Советского районного суда г. Липецка принято решение о взыскании с муниципального образования компенсации морального вреда, причинённого А.Л.Г. в

результате гибели ее несовершеннолетнего сына: спасаясь от стаи безнадзорных собак, он попал под колеса автомобиля. В связи с гибелью ребенка Управлением ветеринарии Липецкой области принято решение о проведении внеплановой проверки по организации мероприятий по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев. В результате проверки установлено, что в 50% случаев отлов животных превышает трёхдневный срок со дня регистрации информации, в журнале заявок отмечаются случаи регистрации выезда бригады ловцов, в результате которых животные не обнаруживаются, но подтверждающие документы отсутствуют. Управлением вынесено предписание о принятии мер *по организации контроля* за надлежащим исполнением контрактов на оказание услуг по отлову и содержанию животных без владельцев на территории г. Липецка, в том числе контроля за объемами, ходом и качеством оказания услуг исполнителем по контрактам, наличия документальных доказательств исполнения работ (услуг) по содержанию животных без владельцев в приютах для животных, их кормления, стерилизации, вакцинации (апелляционное определение Липецкого областного суда по делу № 2-2020/2024; № 33-4395/2024).

В другом деле суд удовлетворил требования прокурора Ленинского района г. Красноярск о взыскании компенсации морального вреда с МКУ «Управление дорог, инфраструктуры и благоустройства» в связи с нападением на несовершеннолетнего на территории образовательного учреждения стаи бездомных собак.

Возражая против удовлетворения исковых требований, Управление настаивало на том, что им приняты все возможные меры в рамках своих полномочий по исполнению договора на оказание услуг, заключенного с индивидуальным предпринимателем. Но плановые мероприятия по отлову животных без владельцев предпринимателем не осуществлялись. Суд отклонил указанные доводы и пришел к выводу о бездействии Управления, которым не исполнены обязанности по организации отлова и содержания безнадзорных собак. Представленный суду акт отлова безнадзорных и бродячих животных бесспорно не свидетельствуют о выполнении Управлением условий заключенного им договора по осуществлению *проверки хода и качества выполнения работ* по отлову животных без владельцев. В материалах дела отсутствуют доказательства осуществления ответчиком *контроля по исполнению план-заданий*; не представлена видеозапись процесса отлова безнадзорных животных, подтверждающая принятие мер по отлову исполнителем всех собак без владельцев по адресу образовательного учреждения в течение суток после поступления сообщений о нападениях. *В отсутствие такой фиксации* у учреждения отсутствовали правовые основания для *бесспорного принятия выполненных исполнителем работ* (апелляционное определение Красноярского краевого суда от 20 июня 2022 г. по делу № 33-7213/2022).

В других делах суды требуют *от муниципальных образований* предоставления достаточных доказательств осуществления подведомственной организацией (исполнителем по контракту) своей деятельности, что возможно только в случае контроля за деятельностью такой организации (исполнителя) со стороны муниципалитета.

Так, решением Ленинского районного суда г. Самары от 8 ноября 2022 г. с Администрации Самары взыскано в счет возмещения материального ущерба, причиненного истцу в результате повреждения автомобиля стаей бродячих собак.

Администрация настаивала, что ею приняты все необходимые организационно-распорядительные меры по защите населения от животных без владельцев, в том числе, заключен муниципальный контракт с ООО «Добрые люди», в рамках которого осуществляется плановый отлов животных, а также отлов на основании обращений граждан. Заказ-наряды по отлову собак по адресу места происшествия не поступали. Однако суд отклонил указанные доводы. По мнению суда, достоверных и бесспорных доказательств,

подтверждающих, что отлов животных без владельцев осуществлялся надлежащим образом, администрацией не представлено. Доказательств, подтверждающих *информирование* граждан о времени проведения отлова, а также *видеозаписей* отлова в материалы дела не представлено. Направление в адрес специализированной организации заказов-нарядов на отлов животных без владельцев подтверждает лишь выполнение сторонами обязательств в рамках заключенного муниципального контракта, но не опровергают вывод суда о причинении ущерба путем повреждения транспортного средства бездомными животными (апелляционное определение Самарского областного суда от 7 февраля 2023 г. по делу № 33-1687/2023).

3.5. Реализованная Законом № 498-ФЗ концепция решения проблемы животных без владельцев основана на том, что такие животные, прошедшие через программу ОСВВ (отлов, стерилизация, вакцинация, выпуск), как правило, не представляют угрозы жизни и здоровью человека, санитарно-эпидемиологическому благополучию населения. Оттого п. 1 ч. 2 ст. 18 закона закрепляет правило, согласно которому стерилизованные животные без владельцев, имеющие неснимаемые или несмываемые метки, отлову не подлежат, за исключением животных без владельцев, проявляющих немотивированную агрессивность в отношении других животных или человека.

В этой связи после проведения подведомственной организацией (исполнителем по контракту) первичных мероприятий по отлову с последующей стерилизацией, вакцинацией и чипированием (нанесением метки иным способом) животные подлежат выпуску на прежнее место обитания. Отлов (повторный отлов) стерилизованных животных возможен только в том случае, если они проявляют немотивированную агрессию.

Концепцию закона поддержал и Конституционный Суд РФ. После длительных судебных разбирательств гр. Наталенко В.А. обратился в КС РФ с жалобой о неконституционности отдельных положений ст. 18 Закона № 498-ФЗ, поскольку она позволяет суду произвольно оценивать проявление немотивированной агрессивности собак, отказывать в удовлетворении требований по их отлову и защите прав на благоприятную окружающую среду жильцов многоквартирного дома, нарушенных фактом обитания таких собак на придомовой территории. Определением от 28 марта 2024 г. № 597-О Конституционный Суд РФ отказал в принятии жалобы, указав следующее. Деятельность по обращению с животными без владельцев направлена в первую очередь на *поддержание общественной безопасности* – как в смысле устранения возможной физической угрозы гражданам от таких животных, так и в смысле обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия – и на *формирование в обществе ответственного отношения к животным* (Постановление от 4 декабря 2023 г. № 55-П). Согласно с данными конституционными целями п. 4 ч. 1 ст. 18 Закона № 498-ФЗ ... возлагает на лиц, осуществляющих деятельность по обращению с животными без владельцев, *обязанность определять, проявляет ли такое животное неспровоцированную агрессивность*, и исходит из того, что *возврат отловленных животных на прежние места их обитания допустим при условии отсутствия агрессивности в их поведении*⁸. Таким образом, поставленный заявителем вопрос о повторном отлове проявляющих агрессию бродячих собак Конституционный Суд РФ *перенес в правоприменительную плоскость* – в плоскость надлежащего определения агрессивности / неагрессивности животного лицами, осуществляющими деятельность по обращению с животными без владельцев.

Но, к сожалению, современная практика реализации законодательного подхода,

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 28 марта 2024 г. № 597-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наталенко Владимира Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 18 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

получившего поддержку в КС РФ, складывается не столь радужно, как предполагалось. Количество случаев укусов людей стерилизованными (чипированными) собаками растет. А вместе с этим возрастает и количество исков, обращенных к муниципальным образованиям с требованием о возмещении морального вреда, причинённого укусом стерилизованных (чипированных) собак.

В перечне тех мероприятий, за организацию которых несут ответственность муниципальные образования, суды обращают внимание на **обязанность по проведению теста на агрессивность**. Такая обязанность возлагается на муниципальные образования вне зависимости от наличия регионального нормативного правового акта, определяющего критерии агрессивности.

Так, З. обратилась в суд с иском к г. Биробиджан о компенсации морального вреда, причиненного увечьем здоровья, вызванного укусом собаки, имеющей неснимаемую и несмываемую маркировку (бирку). Против заявленных требований мэрия возражала: необходимые контракты для реализации полномочий городом заключены; собака прошла через программу ОСВВ; длительный период времени на региональном уровне не был принят нормативный правовой акт о порядке освидетельствования животных на предмет наличия (отсутствия) немотивированной агрессивности. Указанные доводы судом отклонены. Отсутствие нормативного правового акта, определяющего критерии немотивированной агрессивности животных, не освобождает ответчика от исполнения переданных ему государственных полномочий, учитывая *проведение обследования животных без владельцев ветеринарными специалистами* на предмет проявления ими агрессии (апелляционное определение Суда Еврейской автономной области от 6 октября 2023 г. по делу № 33-769/2023).

Кроме того, суды и в этом случае ставят вопрос о необходимости **надлежащего контроля муниципального образования за деятельностью подведомственной организации (исполнителя по муниципальному контракту)**, но теперь уже в части контроля за проведением теста на агрессивность.

Так, удовлетворяя иск Е. к администрации г. Улан-Удэ о взыскании морального вреда в результате нападения чипированной бродячей собаки на территории пункта приема металлолома, суд исходил из следующего. «В силу муниципального контракта заказчик имеет право в любое время проверять ход и качество услуг, не вмешиваясь в хозяйственную деятельность исполнителя. Заказчик имеет право привлечь для проведения экспертизу организацию. Материалы дела не содержат объективных данных о том, что заказчиком были привлечены *компетентные эксперты* для дачи заключения о поведении животных, касающихся определения их агрессивности. Указанное свидетельствует о допущенном бездействии, отсутствии контроля со стороны заказчика. Фактически без надлежащего контроля со стороны Администрации г. Улан-Удэ за качеством услуг по муниципальному контракту... агрессивные безнадзорные собаки вновь оказываются на прежнем месте обитания и совершают нападение на людей (апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 9 ноября 2022 г. № 33-3872/2022 по делу № 2-1944/2022).

Помимо того, что требование судов о привлечении муниципальным образованием компетентных экспертов не бесспорно, оно еще и влечет дополнительные финансовые затраты, которые вряд ли учитываются при предоставлении регионами субвенции. Скорее, вопрос о наличии специалистов должен решаться муниципальными образованиями при выборе способа осуществления деятельности - может ли муниципалитет привлечь таких специалистов для работы в подведомственной организации либо присутствуют ли такие специалисты в организациях, претендующих на заключение муниципального контракта. В том случае, если муниципальные образования принимают решение об осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев исполнителем по муниципальному

контракту, требование о наличии специалистов по определению агрессивности /не агрессивности животных без владельцев должно быть указано в качестве критерия отбора на торгах, а затем и в муниципальном контракте.

В то же время в целях решения проблемы выпуска стерилизованных (и чипированных) животных без владельцев на прежние места обитания муниципальные образования, обращаясь к ч. 6.1. ст. 18 Закона № 498-ФЗ, принимают решения о запрете возврата животных без владельцев в определённые места. И как показывает начавшая складываться судебная практика, суды поддерживают самые жесткие варианты таких решений.

Так, В.Н. обратился в суд с иском к администрации г. Шимановска о признании недействующим постановления администрации «Об определении мест, на которые запрещается возвращать животных без владельцев...», поскольку фактически под места, на которые запрещено возвращать животных, подпадает весь город Шимановск. Решением суда в удовлетворении иска отказано. Решение поддержано вышестоящими судами. Как указано в апелляционном определении, «возложение на орган местного самоуправления обязанности по определению мест, на которые запрещено возвращать животных без владельцев после проведения необходимых мероприятий, направлено на соблюдение баланса интересов в целях защиты безнадзорных животных, укрепления нравственности и соблюдения принципов гуманности, а также безопасности и иных прав и законных интересов граждан» (решение Шимановского районного суда от 19 сентября 2023 г. № 2а-418/2023, апелляционное определение Амурского областного суда от 7 декабря 2023 г. по делу № 33АПа-4439/2023; кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 марта 2024 г. № 88а-2006/2024).

Насколько действенны подобного рода меры, учитывая непредсказуемую миграцию и иные ранее обозначавшиеся факторы, существенно влияющие на поведение животных, ответить сложно. Действительно ли животные, выпущенные за пределами городской черты, не возвратятся в город? Может быть начать необходимо с иных мероприятий, на которые неоднократно обращали внимание специалистов – установление герметичных контейнеров для отходов, закрытие открытых свалок, иные способы сокращения кормовой базы животных, и пр. Но в условиях, когда на муниципалитеты возлагается ответственность без всяких к тому, нередко, оснований, они вынуждены предпринимать самые радикальные меры.

4. Проблема обоснованности привлечения к ответственности муниципальных образований. Как видно, организация муниципальными образованиями деятельности по обращению с животными без владельцев включает в себя значительный комплекс мер. В рамках судебного разбирательства муниципальные образования обязаны подтвердить факт выполнения всех этих мер. К ним относятся: создание условий по информированию населения; определение подведомственной организации либо заключение муниципального контракта с включенными в него условиями постоянного осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев в течение определённого периода; непрерывность муниципальных контрактов (отсутствие временного разрыва между утрачивающим силу и вновь заключаемым контрактами); отлов животных посредством заявок от граждан и организаций и на основании плановых мероприятий; должный контроль за деятельностью подведомственной организации (исполнителем по контракту) с предоставлением доказательств фактического надлежащего выполнения ею обязательств (журналы заявок, фотосъемка, видеоматериалы по отлову животных и пр.); принятие мер по организации мероприятий для определения агрессивности / не агрессивности стерилизованного животного без владельца с привлечением специалистов для проведения такого теста; принятие решения о местах, на которые запрещен возврат стерилизованных (и

чипированных) животных без владельцев.

Но гарантирует ли это признанием судом надлежащего выполнения муниципальным образованием делегированного государственного полномочия по организации деятельности по обращению с животными без владельцев? Как ни парадоксально, но нет...

Сложившаяся судебная практика демонстрирует, что суды отказываются привлекать к ответственности по делам, связанным с нападением животных без владельцев (бродячих собак), подведомственные организации (исполнителя по контракту), а весь объем ответственности в связи с ненадлежащей *организацией* деятельности по обращению с животными без владельцев возлагается на муниципалитет *вне зависимости от объема принятых им мер (!)*

К примеру, решением Эжвинского районного суда г. Сыктывкар с казны городского округа Сыктывкар взыскана компенсация морального вреда, причиненного в результате укуса собаки; в иске к ЭМУП «Жилкомхоз» отказано. Как доказывал муниципалитет, в целях организации работы по отлову бродячих животных администрацией был заключен муниципальный контракт с ЭМУП «Жилкомхоз». МУП принял на себя обязательства осуществлять оказание услуг по отлову бродячих животных на основании поступивших заявок; компенсировать убытки (вред, штрафы) за ущерб, нанесенного по вине исполнителя третьим лицам, возникшего вследствие ненадлежащего оказания исполнителем услуг. Суд отклонил указанные доводы. На администрацию городского округа «как орган местного самоуправления возложена обязанность обеспечить контроль за безнадзорными животными, при котором *исключалось бы* причинение вреда другим лицам (апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 19 декабря 2022 г. по делу № 2-1141/2022(33-8992/2022)).

Вопрос о возможности привлечения подведомственной организации (исполнителя по контракту) к ответственности в случае *надлежащего* исполнения ею обязательств заслуживает отдельного рассмотрения (см. далее). Но возложить ответственность на подведомственную организацию (исполнителя по муниципальному контракту не удастся даже в том случае, когда суд признает ненадлежащее выполнение обязательств со стороны организации (исполнителя).

Так, Центральный районный суд г. Читы принял решение о возложении ответственности на ООО «Спецтехтранс», взявшего на себя обязанность по исполнению муниципального контракта и получившего оплату за оказанные услуги, но не осуществившего мероприятия по обращению с животными без владельцев на территории г. Чита. Но истец полагал, что *обязанность по отлову* безнадзорных животных возложена именно на администрацию городского округа г. Чита, а не на многочисленные коммерческие организации – исполнителей; контракт не содержит положений об ответственности ООО «Спецтехтранс» за ущерб перед третьими лицами в период действия контракта; в тексте контракта содержится право заказчика взыскать понесенные убытки с исполнителя, т.е. ответственность в данном случае должна нести администрация, которая впоследствии может предъявить требования к ООО «Спецтехтранс». И суд апелляционной инстанции поддержал требования истицы.

Как указано в апелляционном определении, отдельные государственные полномочия возложены на орган местного самоуправления городского округа, в связи с чем компенсация морального вреда должна быть взыскана с администрации городского округа г. Чита. В полномочия ООО *не входит самостоятельное принятие решения по контролю и учету за безнадзорными животными*, общество *не определяет политику* в указанной сфере, оно действует на основании заявок от физических лиц и организаций, тогда как полномочия *по созданию условий препятствующих бесконтрольному передвижению безнадзорных животных*, относятся к полномочиям органа местного самоуправления (апелляционное

определение Забайкальского краевого суда от 15 декабря 2022 г. по делу № 33-4089/2022; апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 9 ноября 2022 г. № 33-3872/2022 по делу № 2-1944/2022).

Иначе говоря, отказываясь от привлечения подведомственной организации (исполнителя по муниципальному контракту) к ответственности и привлекая к такой ответственности муниципалитеты, суды исходят из открытого и фактически всеобъемлющего содержания полномочия *по организации* деятельности по обращению с животными без владельцев.

Довольно наглядно это можно продемонстрировать еще одним примером из судебной практики. Верховный суд Республики Карелия, отменяя решение суда первой инстанции, взыскал с Прионежского муниципального района компенсацию морального вреда в связи с укусом в п. Шуя потерпевшей В. бездомной собакой. Изучив *многочисленные акты* отлова животных, подтверждающие, по мнению администрации, факт надлежащей организации ею деятельности по обращению с животными без владельцев, суд в то же время подчеркнул: «целями деятельности в области обращения с животными является, в частности, обеспечение безопасности, иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными (ст. 1 Закона № 498-ФЗ) и реализация органом местного самоуправления района соответствующих полномочий должна осуществляться с *принятием исчерпывающих мер* для достижения указанной цели». Таких (полных, исчерпывающих) доказательств муниципалитет не представил (апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 13 июня 2022 г. № 33-2043/2022, 2-705/2021). См. также: апелляционное определение Ивановского областного суда от 17 июня 2024 г. № 33-1833/2024; апелляционное определение Амурского областного суда от 6 февраля 2023 г. по делу № 33АП-371/2023 и др.

Аналогичным образом складывается практика и в случае привлечения муниципалитетов к ответственности в связи с нападением (укусом, повреждением имущества) стерилизованных бродячих собак (животных без владельцев)

Об этом свидетельствует и приведенное дело в г. Биробиджане, в котором суд указал, что «мэрией не представлено достаточных и достоверных доказательств о принятии *всех зависящих от нее мер по недопущению нахождения безнадзорных животных, проявляющих немотивированную агрессивность*. Об этом свидетельствует *сам факт нападения собаки без владельца на истцу и причинение ей телесных повреждений*».

Об этом же свидетельствует и дело, рассмотренное судом по иску прокурора г. Волжский. Обжаловав практику выпуска агрессивных животных, прокурор потребовал возложить на муниципалитет обязанности по *организации содержания* агрессивно настроенных безнадзорных животных. Как следует из результатов прокурорской проверки, в период 2021-2022 г. на территории г. Волжский зарегистрировано 80 сообщений о причинении жителям города, в том числе детям, телесных повреждений от укусов агрессивно настроенных безнадзорных животных. Администрацией городского округа не обеспечено принятие действенных мер по отлову безнадзорных животных, которые не могут быть возвращены на прежние места обитания, в том числе по причине проявления агрессии, до момента передачи таких животных новым владельцам или наступления естественной смерти таких животных.

Суд удовлетворил требования прокурора. Непринятие должных мер по содержанию животных, проявляющих немотивированную агрессию, создает реальную угрозу жизни, здоровью, а также безопасности неопределенного круга лиц. Доводы администрации о предпринимаемых ею регулярных действиях, направленных на заключение муниципальных контрактов на оказание услуг по содержанию и размещению животных в приютах в рамках выделенных средств, суд во внимание не принял. Ссылки на такие действия, как указал суд апелляционной инстанции, не опровергают выводы суда первой инстанции, *с учетом*

необходимости повышения эффективности предпринимаемых действий (апелляционное определение Волгоградского областного суда от 20 октября 2022 г. № 33-11790/2022).

Подобного рода практика привлечения муниципалитетов к ответственности по делам, связанным с нападением животных без владельцев (бродячих собак) неизбежно ставит нас перед двумя вопросами: 1) возможно ли в порядке регресса взыскать выплаченные муниципальным образованием из местного бюджета суммы компенсации с подведомственной организации (исполнителя по контракту); 2) обоснованно ли столь широкое толкование полномочия по *организации* деятельности по обращению с животными без владельцев?

Ответ на *первый вопрос* неутешителен для муниципальных образований. Как показывает немногочисленная практика обращения муниципалитетов с регрессными исками, возложить на подведомственные организации (исполнителей муниципальных контрактов) ответственность в порядке регрессного обязательства в настоящее время практически невозможно.

Так, администрация Кольского района Мурманской области обратилась в арбитражный суд с иском к ООО «Атлант». Администрацией приняты исчерпывающие меры по исполнению своих публичных полномочий по отлову бездомных животных, нападение бродячих собак на ребенка произошло в период действия контракта, заключенного с Обществом, и явилось следствием ненадлежащего выполнения ответчиком своих обязательств по контракту. Но решением суда в удовлетворении требований районной администрации отказано. Факт причинения вреда в результате нападения собак *в период действия Контракта не является основанием для привлечения исполнителя* к гражданской ответственности и не свидетельствуют о ненадлежащем выполнении принятых обществом на себя обязательств.

Как указал суд, возмещение убытков является результатом правонарушения и имеет место только тогда, когда поведение должника носит противоправный характер. При этом юридическое значение имеет только *прямая (непосредственная)* причинная связь между противоправным поведением должника и убытками кредитора. Как показывают представленные доказательства, на основании всех поступивших от Администрации заявок Обществом осуществлялся выезд и осмотр территории, по результатам большинства осмотров животных не обнаружено, о чем своевременно сообщено Администрации. Контрактом на Общество не возлагается обязанность по непрерывному поиску животных до момента их обнаружения или по сплошной зачистке и изоляции животных без владельцев. Каких-либо замечаний к ходу проведения осмотра или к его результатам Администрация не направила. В период действия Контракта от Администрации не поступало претензий как в отношении осмотров, проведенных на основании поступивших заявок, так и в отношении плановых осмотров. Таким образом, доказательств нарушения Обществом обязательства в части отлова безнадзорных животных не представлено, а проведение Обществом осмотров не исключает появление на осмотренной территории безнадзорных животных, которые способны мигрировать (постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 декабря 2023 г. № Ф07-17291/2023 по делу № А42-2997/2023).

Иначе говоря, использование института регрессного обязательства для возмещения расходов, понесенных муниципалитетами в связи с выплаченными потерпевшим суммами компенсации морального вреда практически невозможно, за исключением довольно редких случаев наличия прямой причинно-следственной связи между нападением бродячей собаки (животного без владельца) и неосуществлением деятельности по отлову подведомственной организацией (исполнителем по контракту). Чаще всего такие организации (исполнители) выполняют возложенные на них обязательства, что вовсе не защищает от случаев нападения (укусов) людей бродячими собаками (животными без владельцев). То есть между этими

фактами – надлежащим осуществлением деятельности по обращению с животными без владельцев и нападением животного без владельца на человека – нет и не может быть прямой корреляции (за редкими исключениями). По этой же причине подведомственная организация (исполнитель по контракту) не может быть привлечен к ответственности по первоначальному иску – иску потерпевшего к муниципальному образованию и к подведомственной организации (исполнителю).

Но действительно ли в таком случае ответственность должна быть возложена на муниципальное образование как недолжным образом *организовавшего* соответствующую деятельность? Это требует ответа на *второй* вопрос – о содержании понятия «организация» применительно к организации деятельности по обращению с животными без владельцев.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, обращаясь к содержанию термина «организация» (применительно к содержанию вопросов местного значения по организации сбора, вывоза.. отходов, организации теплоснабжения населения), такая организация «предполагает необходимость реализации органами местного самоуправления ряда задач *публично-властного характера по налаживанию устойчивой и согласованно функционирующей системы мер...*» (п. 4 постановления от 13 октября 2015 г. № 26-П). «Содержание данной компетенции (по организации сбора, вывоза отходов – *Прим. мое. О.Б.*) не может автоматически трактоваться как *предопределяющее всю полноту ответственности* муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, – оно предполагает возложение на органы местного самоуправления осуществления *именно организационных мер*, включая оказание регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов» (п.3.1. постановления от 26 апреля 2016 г. № 13-П). Указанные правовые позиции КС РФ, направленные на четкое определение объема обязанностей муниципального образования, применимы не только в отношении вопросов местного значения, но и (а может быть и тем более (!)) к делегированным государственным полномочиям, поскольку те не могут носить безграничного, всеобъемлющего характера, а должны быть *строго определены*.

Другими словами, сложившаяся **судебная практика привлечения муниципальных образований к ответственности** за моральный вред, причиненный укусом бродячей собакой (животным без владельца) человека (либо в целях возмещения ущерба, причиненного собакой имуществу), вне зависимости от того, какого вида и в каком объеме муниципалитетами предпринимались меры по организации деятельности по обращению с животными без владельцев, **безосновательна**. К тому же такая практика опасна тем, что ведет не к повышению эффективности деятельности муниципалитетов, а к обратному: зачем предпринимать какие-либо усилия по организации деятельности по обращению с животными без владельцев, если в конечном счете – независимо от принятых мер – вся ответственность будет возложена на муниципалитет?! В тех случаях, когда муниципальное образование предприняло весь комплекс необходимых мер по такой организации, оно не может быть привлечено к ответственности в связи с ненадлежащим осуществлением соответствующего делегированного государственного полномочия.

Такая постановка проблемы не исключает возможности компенсации морального вреда (возмещения ущерба, нанесенного имуществу), причиненного нападением животного без владельца, за счет средств бюджета. **Но это требует иной юридической квалификации.**

В том случае, если муниципальное образование предприняло все меры по осуществлению делегированного государственного полномочия – по организации деятельности по обращению с животными без владельцев, а специализированная организация (исполнитель по контракту) надлежащим образом выполняет свои

обязательства (что в том числе подтверждается результатами контроля за ее деятельностью), причиной нападения (укусов людей, повреждения имущества) является **неспособность по объективным причинам** (миграция, неконтролируемая репродуктивность и пр.) полностью исключить животных без владельцев (бродячих собак) из социальной среды, обеспечить тотальный контроль за их перемещением и уж тем более обеспечить контроль за их поведением. При таких обстоятельствах необходимо ставить вопрос о не о привлечении муниципалитетов к ответственности вследствие ненадлежащего исполнения ими полномочий по организации, а **о компенсации невиновного причинения вреда** на основании абз.2 ч.1 ст. 1064 ГК РФ. Возможность применения института возмещения вреда лицом, не являющимся его причинителем, требует прямого указания закона, над чем, на наш взгляд, и надлежит работать законодателю.

В судебной практике встречаются попытки отдельных муниципальных образований так или иначе обратиться к проблеме вины муниципалитета. Так, в приведенном ранее деле по г. Липецку Департамент дорожного хозяйства и благоустройства отмечал, что он «не может нести ответственность за действия безнадзорных животных, учитывая, что сам по себе факт наличия на территории города Липецка животных без владельцев не доказывает вины ответчика в ненадлежащем исполнении возложенных полномочий администрации». Учитывая приведенные в суде доказательства ненадлежащей организации муниципалитетом контроля за деятельностью исполнителя по муниципальному контракту, этот довод департамента обоснованно был отклонен судом. Но сам факт обращения к проблеме возможного невиновного возложения ответственности на муниципалитет, безусловно, заслуживает внимания.

Итак, повторим, в случае принятия муниципальным образованием необходимого комплекса мер по организации деятельности обращения с животными без владельцев, но – несмотря на такие меры – наступления случае нападения животного на человека (его имущество) необходимо вести речь **о компенсации невиновного причинения вреда**

Постановка вопроса о компенсации невиновного причинения вреда принципиально иначе ставит и вопрос о **ее финансовом источнике**. Поскольку организация деятельности по обращению с животными без владельцев является государственным полномочием, делегированным на местный уровень, а муниципальное образование - что доказано в судебном порядке – это полномочие надлежащим образом осуществляло, постольку **вопрос о выплате компенсации за невиновное причинение вреда должен быть возложен на субъект РФ как «первичного» носителя этого полномочия**. Иначе говоря, суммы, взысканные из местного бюджета в целях компенсации морального вреда (ущерба, причиненного имуществу), должны быть возмещены муниципальному образованию из регионального бюджета. Такое возмещение должно осуществляться на основании представленных уполномоченному органу государственной власти субъекта РФ решений судов либо – что значительно увеличивает сроки возвращения денежных средств в местный бюджет - в порядке регресса. Порядок возмещения расходов местного бюджета на выплату компенсаций за невиновное причинение вреда требует законодательного регулирования (вряд ли суды самостоятельно встанут на этот путь). Впрочем, отдельные представители муниципальной практики (Помещикова С.А.) предлагают иной путь решения проблемы – обращение к институту страхования.

Таким образом, проблема безнадзорных животных по-прежнему остро стоит на повестке дня муниципальных образований, особенно в отношении животных без владельцев, поскольку государственное полномочие по организации осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев, как правило, передается на местный уровень.

Как показывает анализ судебной практики, суды, руководствуясь в том числе необходимостью создания максимально эффективных условий для решения острой

проблемы нападения безнадзорных животных на людей, их имущество (как правило, автомобили), принимают довольно жесткие решения в отношении муниципальных образований, возлагая на них ответственность по искам о бездействии муниципалитетов, возмещении ими морального вреда (ущерба имуществу), причиненного укусами бродячих собак (животных без владельцев). Никакие доводы о недостаточном финансировании со стороны субъектов РФ (о недостаточном размере субвенции), о выполнении необходимого комплекса организационных мероприятий в целях надлежащей организации деятельности по обращению с животными без владельцев, судами во внимание не принимаются. «Без вины виноватые» муниципальные образования вынуждены нести огромные - никем не компенсируемые - расходы не только на дополнительные (сверх покрываемых субвенциями) меры по организации указанной деятельности, но и на исполнение судебных решений.

В решении проблемы безнадзорных животных, в том числе животных без владельцев, нет простого решения. Безусловно, муниципальные образования (как носители делегированного государственного полномочия) должны выполнять весь комплекс мер, необходимый для надлежащей организации деятельности по обращению с животными без владельцев. Но этого недостаточно. Необходима предварительная совместная комплексная работа законодателя, судов, правоприменителя, направленная на разрешение давно назревшей проблемы *недофинансирования* делегированных государственных полномочий, на четкое определение перечня мер, охватываемых полномочием по *организации* указанной деятельности, а также на разработку специального механизма компенсации за невиновное причинение вреда потерпевшим в результате нападения животного без владельца (как стерилизованного, так и не стерилизованного).