

Вносится депутатами
Государственной Думы
Л.Э.Слуцким,
С.Д.Леоновым,
Я.Е.Ниловым,
А.Н.Диденко,
Б.А.Чернышовым,
В.А.Кошелевым,
Е.В.Марковым,
С.А.Наумовым,
К.М.Панеш,
В.С.Селезевым,
В.В.Сипягиным,
И.К.Сухаревым

Проект № 369044-8

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменения в статью 231 Гражданского кодекса Российской Федерации

Статья 1

Внести в абзац второй пункта 1 статьи 231 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 32) изменение, заменив слова «и используются в порядке, определяемом органом местного самоуправления» на слова « в порядке, определенном законодательством, регулирующим отношения в области обращения с животными».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2024 года.

Президент

Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 231 Гражданского кодекса Российской Федерации»

Согласно пунктам 92, 143, 144 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее - Федеральный закон №414-ФЗ), к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится:

решение вопросов организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации,

установления порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них, организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев

осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными;

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №498-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными относятся:

- установление порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями по организации деятельности приютов для животных и нормами содержания животных в них;

- установление порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев;

- утверждение положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными;

- иные полномочия, предусмотренные законодательством в области обращения с животными.

Согласно пункту 1789 Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.01.2021 № 4 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней» регулирование численности безнадзорных домашних и диких животных относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду регулируется Федеральным законом №52-ФЗ, согласно пункту 2 статьи 2 которого, полномочиями в данной сфере обладают наряду с Российской Федерацией и субъекты Российской Федерации, расходным обязательством которых является осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их

последствий и которые вправе осуществлять в названной сфере правовое регулирование (статья 6 Федерального закона №52-ФЗ)¹.

Следовательно, законодатель не относит к вопросам местного значения ни один из перечисленных вопросов регулирования и органы местного самоуправления не вправе регулировать вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В соответствии с пунктом 2 статьи 3, пункт 1 части 1 статьи 18 Федерального закона №498-ФЗ устанавливает, что деятельность по обращению с животными без владельцев включает в себя и деятельность по отлову животных без владельцев.

Согласно пункту 3 статьи 7 Федерального закона № 414-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять отдельными полномочиями в области обращения с животными органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации. Данные полномочия могут быть переданы по правилам статьи 52 Федерального закона №414-ФЗ. Следовательно, мероприятия по отлову безнадзорных животных не являются законодательно установленной обязанностью органов местного самоуправления, но они могут быть отнесены к полномочиям органов местного самоуправления субъектом Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления, согласно пункту 14 части 1 статьи 14.1, пункту 15 части 1 статьи 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) муниципального образования имеют право (но не обязанность) на осуществление рассматриваемой деятельностью за счет собственных доходов при условии соблюдения требований пункта 3 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации², а Федеральный закон №448-ФЗ от 21.11.2022, устанавливающий мораторий до 1 января 2024 года на данное условие, не решает проблему хронического дефицита муниципальных бюджетов³.

В настоящий момент, во многих субъектах Российской Федерации приняты нормативно-правовые акты, делегирующие органам местного самоуправления полномочия по рассматриваемой проблематике. Так, например:

Закон Томской области от 11.04.2013 № 51-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев»;

Областной закон Ленинградской области от 23.12.2019 № 109-оз «Об обращении с животными без владельцев на территории Ленинградской области», Областной закон Ленинградской области от 23.07.2021 № 103-оз «О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельным государственным полномочием Ленинградской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев»;

Закон Московской области от 28.12.2016 № 201/2016-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области в области обращения с собаками без владельцев» и др.

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018). Вопрос №37.

² Доля дотаций над доходами местного бюджета не должна превышать 20 %.

³ 21 ноября 2022 года № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году».

Таким образом, деятельность по отлову безнадзорных животных и их содержанию не входит в обязанность органов местного самоуправления и должна финансироваться региональным бюджетом, однако данные обязанности могут быть переданы органам местного самоуправления субъектом Российской Федерации в порядке, установленном законодательством России.

Законопроект устраняет противоречие между статьями 231 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) и положениями Федеральных законов №131-ФЗ и №498-ФЗ.

В соответствии со статьей 50 Федерального закона №131-ФЗ в собственности муниципальных образований по умолчанию может находиться только имущество, предназначенное для решения установленных данным Федеральным законом вопросов местного значения, для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 Федерального закона №131-ФЗ, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения, имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16 и частями 2 и 3 статьи 16.2 Федерального закона №131-ФЗ, а также предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17 данного Федерального закона. При этом подчеркивается, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям части 1 статьи 50 Федерального закона №131-ФЗ, указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Таким образом, поскольку органы местного самоуправления не наделены отдельными государственными полномочиями по организации проведения на своей территории мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных и самостоятельно, в рамках статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона №131-ФЗ **не реализовали свое право по данному вопросу**, а также отсутствуют иные основания, перечисленные в статье 50 Федерального закона №131-ФЗ, то и собственность в отношении животных без владельцев у органов местного самоуправления не может возникнуть в силу положений этой же статьи Федерального закона №131-ФЗ.

В соответствии с частью 3.2 письма Минфина России от 31.12.2022 г. №бн «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (в связи с изменениями бюджетного законодательства в 2021 - 2022 годах)» (с.59-61) государственные полномочия, переданные муниципальным образованиям в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ, могут исполняться только за счет средств, переданных на их исполнение из соответствующего бюджета. Органы местного самоуправления, для которых установлен запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не

связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, не вправе дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Таким образом, абзац второй части 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ не должен применяться указанными муниципальными образованиями. Кроме того, необходимо учитывать и положения частей 2-4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей что дотационные бюджеты, в числе прочего, не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Представляется, что положения статьи 231 ГК РФ и Федерального закона № 131-ФЗ следует рассматривать как конкуренцию норм общего (*lex generalis*) и специального законодательства (*lex specialis*) соответственно, и в силу сложившегося в праве принципа приоритета специальной нормы над общей (*lex specialis derogat lex generalis*), в данном случае, применяются нормы Федерального закона №131-ФЗ, поскольку вопросы местного значения и собственности муниципальных образований определяет именно Федеральный закон №131-ФЗ. Более того, должен быть учтен сложившейся в праве и другой принцип, согласно которому, более поздняя норма имеет приоритет перед ранее принятой («*lex posterior derogat priori*») (статья 231 ГК РФ принята 30.11.1994 г. и с тех пор не менялась).

Таким образом, предлагается внести в абзац второй пункта 1 статьи 231 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации изменение, заменив слова «и используются в порядке, определяемом органом местного самоуправления» на слова «в порядке, определенном законодательством, регулирующим отношения в области обращения с животными».

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

к проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 231
Гражданского кодекса Российской Федерации»

Реализация положений, предусмотренных проектом Федерального закона «О внесении изменения в статью 231 Гражданского кодекса Российской Федерации» не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поскольку полномочия федеральных органов государственной власти не изменяются, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления сохраняют имеющиеся у них в настоящее время полномочия.



The image contains several handwritten signatures in black ink. At the top center is a large, sweeping signature. To its left is a smaller signature. Below these are several other signatures of varying sizes and styles, including one that appears to be a stylized 'В' and another that looks like 'Александр'.

ПЕРЕЧЕНЬ

актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменения в статью 231 Гражданского кодекса Российской Федерации»

Принятие Федерального закона «О внесении изменения в статью 231 Гражданского кодекса Российской Федерации» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных актов федерального законодательства.