

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

ВЕДЕРНИКОВУ А.В.

19.09.2025 № 10/39-1351

на № исх. 07-265/25. от 03.09.2025

О направлении заключения КСП Иркутской
области от 18.09.2025 № 10/30-Э

Уважаемый Александр Викторович!

Направляю заключение Контрольно-счетной палаты Иркутской области от 18.09.2025 № 10/30-Э по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О внесении изменения в приложение 1¹ к Закону Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками и кошками без владельцев» (№ ПЗ-1548).

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

И.о. председателя

К.С. Корень

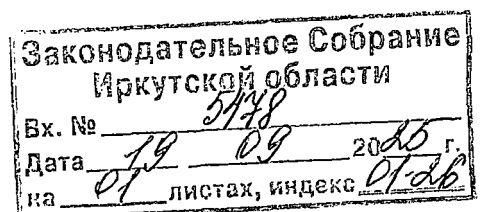
ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 00DC49C3309E79D37A3214F64EB333EBD4

Владелец Корень Ксения Сергеевна

Действителен с 21.04.2025 по 15.07.2026

Борисова Ольга Анатольевна
Тел. +7 (395 2) 240285





**МИНИСТЕРСТВО
ФИНАНСОВ
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Ленина, 1а, Иркутск, 664027
Тел. (3952) 25-63-15, факс (3952) 24-35-87
E-mail: minfin@govirk.ru

Председателю
Контрольно-счетной палаты
Иркутской области

Ю.Б. Махиной

17.09.2025 № 02-52-3564/25-06-2-11/Э

на № 01/39-1286 от 11.09.2025

О проектах законов

Уважаемая Юлия Борисовна!

На Ваш запрос о предоставлении информации о согласовании министерством финансов Иркутской области проектов законов Иркутской области № ПЗ-1559 «О внесении изменений в Приложение 2 к Закону Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по обеспечению бесплатным двухразовым питанием детей-инвалидов» и № ПЗ-1548 «О внесении изменения в приложение 11 к Закону Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками и кошками без владельцев» (далее – проекты законов), а также выражения мнения относительно правовых оснований такого правового регулирования сообщаем следующее.

Проекты законов прошли в установленном порядке процедуру согласования.

Министерство финансов Иркутской области осуществляло согласование проектов законов в соответствии с положениями подпункта 3 пункта 182 Порядка организации деятельности Губернатора Иркутской области, утвержденного указом Губернатора Иркутской области от 1 июня 2016 года № 127-уг (оценка соответствия проектов законов бюджетному и налоговому законодательству, оценка финансово-экономического обоснования проектов законов).

Целесообразность и обоснованность правового регулирования, предусмотренного проектами законов, осуществляют ответственные исполнители, непосредственно их подготовившие.

В соответствии с Положением о министерстве финансов Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 23 декабря 2008 года № 120-пп, министерство финансов Иркутской области осуществляет управление областными финансами, составление проекта областного бюджета, организацию и исполнение областного бюджета.

Выражение мнения относительно правовых оснований предлагаемых внесенных изменений проектами законов не относится к полномочиям министерства финансов Иркутской области.

С уважением,

Министр финансов Иркутской
области

Н.В. Бояринова

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ
7ED372C007908BEC05982D5A5DDE64F4
Владелец Бояринова Наталья Веняминовна
Действителен с 15.04.2025 по 09.07.2026

Н.И. Фараджова
+7 (3952) 25-63-62



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 10/30-Э

по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О внесении изменения в приложение 1¹ к Закону Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками и кошками без владельцев» (ПЗ-1548)

18.09.2025

г. Иркутск

Настоящее заключение по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О внесении изменения в приложение 1¹ к Закону Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками и кошками без владельцев» (далее – Законопроект) подготовлено в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований», на основании письма председателя комитета по законодательству о природопользовании, экологии и сельском хозяйстве Законодательного Собрания Иркутской области С.Г. Гомбоева от 03.09.2025 № исх. 07-265/25. Законопроект внесен Губернатором Иркутской области.

По результатам проведенной экспертизы установлено следующее.

Законопроектом предлагается внести изменение в приложение 1¹ к Закону Иркутской области от 09.12.2013 № 110-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками и кошками без владельцев» (далее - Закон № 110-ОЗ), предусмотрев определение общего объема субвенций с учетом суммы бюджетных ассигнований, необходимых для оплаты денежных обязательств получателей средств местного бюджета, источником финансового обеспечения которых являлись субвенции, предусмотренные Законом Иркутской области 20.12.2023 № 161-ОЗ «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», не предоставленные в 2024 году отдельным муниципальным образованиям, в соответствии с решением уполномоченного органа о наличии потребности, принимаемым в установленном им порядке.

Как указано в пояснительной записке, необходимость внесения указанных изменений вызвана неисполнением в 2024 году обязательств по муниципальным контрактам, финансируемым за счет субвенций. Кроме этого, учитывая неблагоприятную ситуацию с поступлением средств в областной бюджет, Законопроектом предлагается и в последующие финансовые периоды рассчитывать общий объем субвенций с учетом суммы бюджетных ассигнований, что не согласуется с непосредственными формулировками

Законопроекта, согласно которому не предполагается учет кредиторской задолженности кроме как за 2024 год.

В приложенном к Законопроекту финансово-экономическом обосновании (далее – ФЭО) указано, что в результате отсутствия денежных средств в декабре 2024 года на едином казначейском счете областного бюджета у 4-х муниципальных образований (Зиминское районное муниципальное образование, муниципальное образование «город Саянск», Казачинско-Ленский муниципальный район, муниципальное образование город Усть-Илимск) образовалась кредиторская задолженность по муниципальным контрактам, финансируемым за счет субвенции на осуществление отдельных областных государственных полномочий по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками и кошками без владельцев (далее - субвенция) в сумме 2 024 141,05 рублей.

Согласно части 3 статьи 7 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять отдельными полномочиями в области обращения с животными органы местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ.

По общему правилу, предусмотренному ранее Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 19), а также статьей 34 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ осуществляется законами субъектов РФ.

Финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета.

Статьей 85 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) предусмотрено, что законы субъекта РФ, предусматривающие предоставление местным бюджетам субвенций из бюджета субъекта РФ, должны содержать порядок расчета нормативов для определения общего объема субвенций на исполнение соответствующих расходных обязательств муниципальных образований.

Частью 2.1. статьи 140 БК РФ определено, что законы субъекта РФ, предусматривающие предоставление местным бюджетам субвенций из бюджета субъекта РФ, должны содержать порядок определения общего объема субвенций для осуществления переданных полномочий и показатели (критерии) распределения между муниципальными образованиями общего объема таких субвенций.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта РФ в соответствии с требованиями настоящего Кодекса, **между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ**, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях (часть 3 статьи 140 БК РФ). Распределение субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ между

муниципальными образованиями утверждается законом о бюджете субъекта РФ по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Таким образом, федеральное законодательство исходит из того, что предоставляемые местным бюджетам субвенции из бюджета субъекта РФ **должны в полном объеме обеспечить возможность осуществления переданных государственных полномочий.**

При этом **частичное (неполное) исполнение** возложенных на субъекты РФ обязанностей по финансовому обеспечению осуществления переданных полномочий **федеральным законодательством не допускается**, поскольку нарушает принципы, установленные в статье 30 БК РФ (разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ), в статье 31 БК РФ (самостоятельность бюджетов), в статье 31.1. БК РФ (принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований). Положения статей 85, 140 БК РФ в их системной взаимосвязи исключают право субъектов РФ определять общие объемы субвенций с учетом недофинансирования их в отчетном финансовом периоде.

Кроме этого, предлагаемый Законопроектом вариант правового регулирования носит компенсаторный характер и касается лишь отдельных муниципальных образований, в отношении которых в 2024 году допущено недофинансирование переданных государственных полномочий, что не согласуется с принципом равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.

Законом Иркутской области от 09.12.2013 № 110-ОЗ органы местного самоуправления наделены отдельными областными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками и кошками без владельцев. Статьей 5 Закона № 110-ОЗ предусмотрено, что финансовое обеспечение государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, предусматриваются в законе Иркутской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год и передаются органам местного самоуправления в соответствии с бюджетным законодательством. Порядок определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий, установлен приложением 1¹ к Закону № 110-ОЗ.

Законом № 110-ОЗ в соответствии с положениями федерального законодательства утверждены показатели (критерии) распределения между муниципальными образованиями общего объема субвенций. Такими **критериями является количество собак и кошек без владельцев, обитающих на территории муниципального образования, исполняющего государственные полномочия** (исходя из данных мониторинга, проводимого уполномоченным органом в установленном им порядке). Следовательно, изменение объемов субвенций, в том числе для распределения между муниципальными образованиями, при условии наличия соответствующей нормы в текстовой части закона, возможно в случае изменения количества собак и кошек.

В связи с указанным, предлагаемая Законопроектом норма не соответствует части 2.1. статьи 140 БК РФ, поскольку основанием увеличения объема субвенций предусматривает недофинансирование субвенции в 2024 году, без учета положений части 3 статьи 140 БК РФ и установленного самим Законом № 110-ОЗ показателя (критерия) распределения субвенции с учетом численности кошек и собак.

Как свидетельствует анализ бюджетного законодательства, оно не допускает учет в общем объеме субвенций и в распределении субвенций между муниципальными образованиями объемы недофинансирования субвенций в отчетном финансовом году.

При системном прочтении норм федерального и областного законодательства не представляется возможным согласиться с позицией разработчика Законопроекта, изложенной в ФЭО о целях принятия Законопроекта¹.

Указанная позиция не соответствует абзацу третьему пункта 3 статьи 95 БК РФ, которым предусмотрено, что увеличение бюджетных ассигнований на предоставление из бюджета субъекта РФ бюджетам бюджетной системы РФ субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставление которых в отчетном финансовом году осуществлялось в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета бюджетной системы РФ, источником финансового обеспечения которых являлись указанные межбюджетные трансферты, допускается **за счет остатков бюджета субъекта РФ на начало текущего финансового года**. Причем при таких обстоятельствах, согласно абзацу второму части 5 статьи 140 БК РФ, повторное распределение между муниципальными образованиями субвенций, предоставление которых было осуществлено в отчетном финансовом году, не осуществляется.

Соответственно, если необходимость увеличения объемов субвенций связана с наличием остатков в отчетном финансовом году, то не требуется принятие закона субъекта РФ об определении общего объема субвенции текущего года с учетом остатков неиспользованной субвенции прошлого года.

Как следует из пояснительной записки к Законопроекту, в отчетном 2024 году субвенции не профинансированы в полном объеме в связи с отсутствием на казначейском счете средств, что подтверждает отсутствие остатков субвенций на конец 2024 года. Соответственно, увеличение бюджетных ассигнований текущего года по субвенции на сумму остатков прошлого года не представляется возможным.

Не соответствует законодательству отраженная в пояснительной записке и в ФЭО информация относительно отсутствия в 2025 году необходимости в дополнительных расходах областного бюджета в связи с принятием анализируемого Законопроекта.

Так, в ФЭО указано, что принятие Законопроекта не повлечет дополнительных расходов областного бюджета в 2025 году, поскольку увеличение бюджетных ассигнований на предоставление местным бюджетам субвенций, в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателей средств местного бюджета, источником финансового обеспечения которых являлись указанные средства, в объеме, не превышающем остатка не использованных в отчетном финансовом году бюджетных ассигнований на указанные цели, предусмотренных соответствующему муниципальному образованию Иркутской области, **будет осуществлено за счет перераспределения бюджетных ассигнований в пределах общего объема бюджетных ассигнований, утвержденных службе ветеринарии Иркутской области на 2025 год.**

¹ Установление возможности увеличения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета на исполнение государственных полномочий, на суммы не использованных в отчетном финансовом году бюджетных ассигнований, необходимые для оплаты принятых обязательств по муниципальным контрактам получателями средств местного бюджета, источником финансового обеспечения которых являлись указанные средства, путем добавления в формулу расчета общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий, показателя Sz (остаток субвенции на исполнение государственных полномочий, не использованных в отчетном финансовом году, предоставление которых осуществлялось за счет средств областного бюджета, в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателей средств местного бюджета, источником финансового обеспечения которых являлись указанные средства, в объеме, не превышающем остатка не использованных в отчетном финансовом году бюджетных ассигнований на указанные цели, предусмотренных соответствующему муниципальному образованию Иркутской области, на основании решения главного распорядителя средств областного бюджета о наличии (об отсутствии) потребности в субвенции, не использованных в отчетном финансовом году, принимаемого в порядке, установленном уполномоченным органом).

В этой связи КСП полагает необходимым обратить внимание на следующее.

1) Как указано выше и отражено в обосновывающих к Законопроекту документах, остатки не использованных в отчетном финансовом году бюджетных ассигнований областного бюджета на указанные цели отсутствовали. В этой части информация в ФЭО не согласуется между собой.

2) Дофинансирование отдельных муниципальных образований путем перераспределения ассигнований текущего года в пределах общего объема бюджетных ассигнований в службе ветеринарии Иркутской области, а не путем выделения из областного бюджета бюджетных ассигнований, не соответствует статье 140 БК РФ, согласно которой распределение субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ между муниципальными образованиями утверждается законом о бюджете субъекта РФ по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

3) Необходимость дофинансирования отдельных муниципальных образований не может быть увязана с объемами финансового обеспечения деятельности службы ветеринарии Иркутской области без дополнительного финансирования, поскольку нарушает интересы указанного органа исполнительной власти.

4) Действующим Законом № 110-ОЗ расчет общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления отдельных областных государственных полномочий по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками и кошками без владельцев, предусмотрен по следующей формуле:

$$S_{\text{общ}} = \sum S_j,$$

где $S_{\text{общ}}$ - общий объем субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий;

S_j - объем субвенции бюджету j -го муниципального образования на осуществление государственных полномочий.

Предложенная разработчиком Законопроекта формула определения общего объема субвенции местным бюджетам напрямую указывает о потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях на эти цели, которые в областном бюджете не утверждены.

В связи с изложенным, позиция в пояснительной записке и в ФЭО о том, что принятие законопроекта не повлечет дополнительных расходов областного бюджета в 2025 году, не обоснована и не имеет правовых оснований.

Кроме того, применение формулы расчета в случае принятия Законопроекта в предложенном варианте на перспективу следующих финансовых лет также создает правовую коллизию.

Предложенная Законопроектом норма о том, что определение общего объема субвенций осуществляется в соответствии с решением уполномоченного органа о наличии потребности, принимаемым в установленном им порядке, противоречит пункту 3 статьи 140 БК РФ, согласно которой субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, и в этой связи содержит, по мнению КСП области, коррупциогенный фактор в части предоставления государственному органу широты дискреционных полномочий.

Исходя из выше изложенного, КСП области концептуально не поддерживает предложенный Законопроектом способ выхода из сложившейся в 2024 году ситуации недофинансирования субвенций со стороны областного бюджета.

На запрос КСП области о наличии правовых оснований для реализации предлагаемого механизма изменения объемов субвенций **министерством финансов Иркутской области представлен ответ** (прилагается для сведения).

КСП области особо обращает внимание на обязанность субъекта Российской Федерации в полном объеме финансово обеспечивать реализацию переданных муниципальным образованиям государственных полномочий, которая не может быть в одностороннем порядке отменена в виду сложившихся обстоятельств в конце 2024 года по отсутствию средств на едином счете областного бюджета.

Такие обстоятельства, по мнению КСП области, требовали от финансового органа Иркутской области и в целом от Правительства Иркутской области принятия оперативных системных управленческих решений, которые позволили бы минимизировать образовавшуюся по состоянию на 31.12.2024 года кредиторскую задолженность областного бюджета как на уровне государственных органов, так и в отношении муниципальных образований по переданным полномочиям.

Не поддерживая предложенную Законопроектом концепцию, КСП области предлагает для решения вопроса о компенсации местным бюджетам муниципальных образований недополученных в 2024 году доходов в форме субвенций предусмотреть предоставление им **иных межбюджетных трансфертов**.

Согласно статье 139.1 БК РФ **иные межбюджетные трансферты** из бюджета субъекта РФ предоставляются местным бюджетам **на основании законов субъектов РФ** и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ **на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований**, наряду с другими случаями, **в случаях, установленных законами субъекта РФ** (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и закона субъекта Российской Федерации о внесении изменений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период).

Методика распределения иных межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации и правила их предоставления устанавливаются нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

В силу статьи 86 БК РФ расходные обязательства муниципального образования возникают, в том числе в результате принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

То обстоятельство, что органы местного самоуправления не исполняют требования БК РФ в части необходимости принятия нормативных правовых актов о расходных обязательствах, не отменяет само наличие реализации расходных обязательств муниципальных образований в виде заключенных муниципальных контрактов в сфере обращения с безнадзорными кошками и собаками. Самое общее понятие термина «расходное обязательство» закреплено в статье 6 БК РФ:

«расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением **обязанности публично-правового образования** (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, **муниципального образования**) или действующего от его имени казенного учреждения **предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета**.

Более того, в случае, если отрицается наличие расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области в сфере обращения с безнадзорными кошками и собаками, то само предоставление субвенций на переданные полномочия становится невозможным, поскольку требования части 1 статьи 140 БК РФ однозначно презюмируют наличие расходных обязательств муниципальных образований, в целях финансового обеспечения которых подлежат предоставлению субвенции местным бюджетам.

Следовательно, фактическое предоставление субвенций из областного бюджета местным бюджетам подтверждает наличие расходных обязательств муниципальных образований по соответствующему направлению расходов.

Таким образом, по мнению КСП области, единственным законным способом решения поставленной задачи компенсации муниципальным образованиям сумм субвенций, не предоставленных им из областного бюджета в декабре 2024 года, усматривается необходимость организации **предоставления муниципальным образованиям иных МБТ.**

По результатам проведенной экспертизы **концепция Законопроекта не поддерживается.** Законопроект не может быть рекомендован к рассмотрению Законодательным Собранием Иркутской области.

Приложение: ответ министерства финансов Иркутской области от 17.09.2025 № 02-52-3564/25-06-2-11/Э на 2 л.

И.о. председателя

К.С. Корень

