



Общественная палата
Российской Федерации
PUBLIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION



ФОРМИРОВАНИЕ В ОБЩЕСТВЕ ОТВЕТСТВЕННОГО ОТНОШЕНИЯ К ЖИВОТНЫМ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК [351.765+361.664:59](470+571)
ББК 60.52(2Рос)+28.6
Ф79

Авторский коллектив под руководством Горячева Кирилла Сергеевича: Шаройкина Елена Акинфовна, Аверкиева Валерия Васильевна, Паккина Ольга Мареевна, Федулеев Андрей Вячеславович, Новосёлова Надежда Александровна.

Фотоматериалы предоставлены экспертами Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по экологии и устойчивому развитию, Реабилитационным центром для бездомных собак и собак с девиантным поведением «Своя стая» и агентством Фотодом.

Формирование в обществе ответственного отношения к животным: Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации / Авторский коллектив под руководством Горячева Кирилла Сергеевича: Шаройкина Елена Акинфовна, Аверкиева Валерия Васильевна, Паккина Ольга Мареевна, Федулеев Андрей Вячеславович, Новосёлова Надежда Александровна; Обществ. палата Рос. Федерации. – Москва: Пачоли Консалтинг, 2023. – 66 с.: ил.
ISBN 978-5-6050462-7-1

В конце декабря 2018 года в России вступил в силу Федеральный закон № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». 15 мая 2021 года Президент России утвердил перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным.

Общественная палата Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью органов государственной власти и с особым вниманием относится к вопросу исполнения поручений главы государства. В рамках этой работы и для оценки эффективности реализации государственной политики в области обращения с животными без владельцев экспертами Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по экологии и устойчивому развитию подготовлен настоящий специальный доклад, одобренный решением совета Общественной палаты Российской Федерации седьмого состава (протокол № 225-С от 15 марта 2023 года).

УДК [351.765+361.664:59](470+571)
ББК 60.52(2Рос)+28.6

ISBN 978-5-6050462-7-1

© Оформление: ООО «Пачоли Консалтинг», 2023
© Общественная палата Российской Федерации, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово.....	2
Введение.....	4
1. Государственная политика в области обращения с животными без владельцев.....	6
1.1. Предпосылки формирования государственной политики.....	8
1.2. Формирование государственной политики в области обращения с животными без владельцев на федеральном уровне.....	12
1.3. Формирование государственной политики в области обращения с животными без владельцев на региональном уровне.....	17
1.4. Роль органов местного самоуправления в реализации политики в области обращения с животными без владельцев.....	21
2. Реализация государственной политики в области обращения с животными без владельцев.....	22
2.1. Центральный федеральный округ.....	24
2.2. Северо-Западный федеральный округ.....	38
2.3. Дальневосточный федеральный округ.....	42
2.4. Приволжский федеральный округ.....	46
2.5. Северо-Кавказский федеральный округ.....	50
2.6. Сибирский федеральный округ.....	54
2.7. Уральский федеральный округ.....	58
2.8. Южный федеральный округ.....	61
2.9. Основные выводы.....	65
2.10. Предложения.....	66

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Гуманизм, милосердие, благодеяния лежат в основе традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества. Переходя от поколения к поколению, они формируют мировоззрение граждан России, общероссийскую гражданскую идентичность и единое культурное пространство нашей страны.

Отношение к животным как к чувствующим существам мы можем отнести к главным показателям нравственного здоровья общества. Защита того, кто сам не может постоять за себя, защита слабого испокон веков воспринималась как обязанность сильного.

Человек рождается и живёт в окружении природы, он сам — неотъемлемая часть экосистемы, подсознательно чувствует родство с ней, связанность тысячами невидимых нитей. Вместе с тем понимание себя как «покорителя природы» постепенно, но неизбежно уходит в прошлое. Угрожавшие первобытным людям клыки и рога не сравнить со средствами уничтожения, изобретёнными за последнее время, способными истребить всё живое на нашей планете. В этих условиях восприятие животного как врага либо конкурента — атавизм, доставшийся в наследство от далёких предков. Страх уступает место чувству сопереживания, сопричастности живым существам.

Однако ряд сложившихся практик обращения с животными препятствовал нравственному развитию общества. Так, обращение с собаками и кошками — животными, к которым человек испытывает глубокую эмоциональную привязанность, оказавшимися «на улице», бездомными не отличалось милосердием и далее не могло быть терпимо. Последовал ряд законодательных решений, обозначивших разворот государственной политики в данной сфере в сторону сострадательного и ответственного отношения к животным.

Так, в декабре 2018 года Президент России подписал закон об ответственном обращении с животными (№ 498-ФЗ), который предусматривает меры по защите животных от жестокого обращения, а также по обеспечению безопасности и законных интересов граждан при взаимодействии с ними. Закон полностью запретил умерщвление животных под каким бы то ни было предлогом.

В 2020 году в новой редакции Конституции России — главного закона страны — было закреплено положение о формировании в обществе ответственного отношения к животным. Эта задача отнесена к полномочиям Правительства.

С момента введения в действие новых принципов обращения с животными без владельцев прошло несколько лет. Как складывается система?

Как преодолевается сопротивление изменениям на местах? Насколько эффективно решаются проблемы, связанные с наличием животных без владельцев? Что ещё необходимо сделать в данной области? На эти вопросы призван ответить данный доклад.

Главная цель закона «Об ответственном обращении с животными» — повышение благополучия и безопасности населения. Успешный опыт ряда регионов, который приведён в докладе, показывает, что этого можно достичь одновременно и нравственно приемлемыми, и эффективными средствами. Нападения бездомных животных на людей должны быть исключены, защита граждан, и прежде всего детей, — должна оставаться главным приоритетом, и мы видим, что это выполняемая задача.

Убеждена, что анализ региональной практики по организации исполнения законодательства об ответственном обращении с животными и ключевые выводы документа позволят «донастроить» систему и повысить эффективность нового подхода в сосуществовании с животными в России, системно развивающегося в рамках устойчивой государственной политики, заложенной Президентом России Владимиром Путиным.



Елена Шаройкина, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по экологии и устойчивому развитию

ВВЕДЕНИЕ

27 декабря 2018 года был подписан Федеральный закон № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, заложивший основы новой специфической подотрасли экологического права.

Несмотря на присутствие отдельных элементов регулирования общественных отношений в области обращения с животными как на федеральном, так и на региональном уровне (например, уголовная ответственность за жестокое обращение с животными, ряд региональных законов и подзаконных актов), установление основных дефиниций и правовых институтов осуществлено впервые. При этом к моменту вступления закона в силу уже имелась определённая практика обращения с животными, в том числе нуждающаяся в приведении в соответствие с новыми требованиями.

Формулирование и реализация нового курса государственной политики в любой сфере общественной жизни, как правило, сопровождается известным сопротивлением изменениям на местах. Чаще всего это имеет субъективный характер, обусловленный как социально-психологическими, так и организационными факторами. Однако нередко причинами сложности и низкой эффективности регулирования являются недостатки самих правовых новаций, отсутствие всестороннего анализа последствий конкретных решений.

Если в первом случае для преодоления консерватизма требуется использование адекватных и успешно применяемых в иных отраслях методов и способов, начиная с методической помощи и заканчивая принуждением путём угрозы применения установленных законом санкций, то во втором случае правильным будет корректировка правовых норм на уровне федерального и регионального законодательства, принятых в соответствии с ним подзаконных актов.

Поэтому чрезвычайно важным представляется проведение анализа и обобщение практики реализации основных решений в области ответственного обращения с животными в разрезе регионального деления, выявление и дальнейший учёт при совершенствовании федерального законодательства соответствующих проблем, возникающих именно на уровне субъектов Российской Федерации, несущих в данной сфере основное бремя ответственности.

Период, прошедший с момента вступления в силу Федерального закона № 498-ФЗ «Об ответственном

обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», является достаточным для первичного анализа практики его применения, чему и посвящён настоящий доклад. Основной целью исследования является выявление правоприменительных проблем на ранних этапах, что при формировании новой системы позволит проще и эффективнее корректировать её развитие в нужном для общества направлении.

Поскольку наиболее острым и эмоционально окрашенным, а также вызывающим социальную напряжённость является вопрос обращения с животными без владельцев, а точнее с собаками, основное внимание будет уделено регулированию обращения именно с данной категорией животных.

Для оценки эффективности реализации государственной политики в области обращения с животными без владельцев следует, с одной стороны, оценить и сопоставить уровень остроты и актуальности проблем, вызываемых наличием на территории того или иного субъекта Российской Федерации или муниципального образования животных без владельцев, с другой стороны, проанализировать действия региональных органов публичной власти, направленные на их решение.

Источниками информации являются:

- 1) сведения, содержащиеся в ответах органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 2) документы, размещённые на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru);
- 3) сведения о численности населения субъектов Российской Федерации, на 1 января 2022 года по данным Федеральной службы государственной статистики, размещённым на официальном интернет-сайте (<https://showdata.gks.ru/finder/>);
- 4) сведения о площадях субъектов Российской Федерации, на 1 января 2019 года по данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, размещённым на официальном интернет-сайте (<https://rosreestr.gov.ru/>);
- 5) документы, размещённые на официальных интернет-порталах органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 6) данные из иных источников, на которые сделаны соответствующие ссылки.

В связи с отсутствием сведений о закреплении полномочий по формированию и реализации региональ-

ной политики в сфере обращения с животными без владельцев за конкретными региональными органами государственной власти (исследование подтвердило, что в значительном числе субъектов Российской Федерации данные полномочия действительно не закреплены) было принято решение о направлении соответствующего запроса главам регионов.

В запросах, направленных Председателем Комиссии Общественной палаты Российской Федерации VII состава по экологии и охране окружающей среды в 85 субъектов Российской Федерации, содержалась просьба о предоставлении следующих сведений:

- определён ли нормативным правовым актом орган государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственный за решение проблем, связанных с животными без владельцев;
- лимиты бюджетного финансирования консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на 2019, 2020 и 2021 годы, выделенные на решение проблем, связанных с животными без владельцев, с расшифровкой по годам, видам расходов (капитальные/текущие), источнику (расходы бюджета субъекта Российской Федерации без субсидий, бюджетные субсидии муниципальным образованиям на исполнение переданных полномочий, собственные расходы муниципальных образований);
- исполнение консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за 2019, 2020 годы и первое полугодие 2021 года, выделенного на решение проблем, связанных с животными без владельцев, с расшифровкой по годам, видам расходов (капитальные/текущие), источнику (расходы бюджета субъекта Российской Федерации без субсидий, бюджетные субсидии муниципальным образованиям на исполнение переданных полномочий, собственные расходы муниципальных образований);
- количество приютов для животных на территории субъекта Российской Федерации с расшифровкой:
 - государственные/муниципальные/частные;
 - введённые в эксплуатацию/строящиеся;
 - количество мест в приютах по видам животных;
 - количество содержащихся животных (по видам);
- количество отловленных животных (по видам) за 2019, 2020 годы и первое полугодие 2021 года;
- количество животных (по видам) за 2019, 2020 годы и первое полугодие 2021 года, возвращённых на прежнее место обитания;
- проводился ли мониторинг популяции животных без владельцев на территории региона, и если проводился, то когда, а также данные о количестве животных без владельцев в регионе и методика проведения указанного мониторинга;

- количество обращений граждан по вопросам, связанным с наличием животных без владельцев за 2019, 2020 годы и первое полугодие 2021 года;
- количество проверок, проведённых в рамках реализации полномочий регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, и количество выявленных нарушений за 2019, 2020 годы и первое полугодие 2021 года.

Первичный анализ полученных ответов потребовал дальнейших уточнений и работы с указанными исполнителями в регионах, поскольку запрошенные сведения часто отсутствовали у соответствующих органов в оперативном доступе, а иногда требовали дополнительного сбора и обработки данных на месте. Уточнения оформлялись исполнителями дополнительными письмами в адрес Председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по экологии и охране окружающей среды.

К сожалению, часть запрошенных сведений получена не была, а некоторые ответы содержали описания и рассуждения по теме заданных вопросов, что также не позволило использовать их в статистическом анализе. Кроме того, из анализа был исключён ряд данных ввиду их очевидной ошибочности (например, кассовое исполнение бюджетных обязательств города Севастополя за 2019 год более 1 млрд руб.), признанных исполнителями некорректными, по которым, однако, официальных уточнений не получено.

Поскольку федеральные округа характеризуются определённым сходством включённых в них субъектов Российской Федерации по природным, экономико-географическим и национальным особенностям, анализ реализации государственной политики в области обращения с животными без владельцев целесообразно строить на основании данного административного деления.

Помимо вертикали публичной власти (особенностей субъективного отношения к проблеме ключевых политических фигур округа), различия в распределении и плотности населения, бюджетной обеспеченности, доходах домохозяйств могут оказывать существенное влияние на принимаемые в данной области решения.

Большое значение для эффективности принимаемых мер имеет менталитет людей, населяющих округ, традиции их отношения к животным, религиозные особенности и предпочтения.

Наконец, чрезвычайно важными факторами являются популяционно-экологические характеристики животных без владельцев, обитающих в природно-антропогенной среде (в данном случае собак, кошек): их количество, плотность, размер групп, отношение к людям и другие.

¹ Собрание законодательства РФ. 31.12.2018. № 53 (часть I). Ст. 8424.

01



8

1.1. ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

12

1.2. ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

17

1.3. ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

21

1.4. РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ
ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ
БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ



1.1 ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

ВОПРОС ГУМАННОГО РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ, ВЫЗЫВАЕМЫХ ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ (БРОДЯЧИМИ, БЕЗДОМНЫМИ, БЕЗНАДЗОРНЫМИ), БЫЛ ПОДНЯТ В РОССИИ ДОСТАТОЧНО ДАВНО². НЕСМОТРИ НА ОПАСНОСТЬ ПОЛУЧЕНИЯ ТРАВМ ОТ ТАКИХ ЖИВОТНЫХ, ВКЛЮЧАЯ СЛУЧАИ СМЕРТЕЛЬНОГО ИСХОДА, ОСНОВНЫМ ФАКТОРОМ ПРИНЯТИЯ СКОЛЬКО-НИБУДЬ СИСТЕМНЫХ МЕР ЯВЛЯЛАСЬ СПОСОБНОСТЬ ТАКИХ ЖИВОТНЫХ СЛУЖИТЬ ПЕРЕНОСЧИКАМИ БЕШЕНСТВА – ОСОБО ОПАСНОГО ИНФЕКЦИОННОГО ЗАБОЛЕВАНИЯ³, ПРИ КОТОРОМ СМЕРТНОСТЬ В СЛУЧАЕ ПРОЯВЛЕНИЯ КЛИНИЧЕСКОЙ КАРТИНЫ ДАЖЕ НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ ПРИБЛИЖАЕТСЯ К 100%.



² См. Зосимовский З.В. Исторический очерк деятельности Российского общества покровительства животным, со дня его основания, 4-го октября 1865 г., по 1891 год, или за 25 лет его существования. С-Петербург, 1890; Борейко В. Блажен иже и скоты милует (заметки о движении покровительства животным) // Социум. 1992. № 7 (19). С. 10 – 17.

³ СанПиН 3.3686-21. Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней.

Поскольку устранение источника опасности (бездомной собаки, кошки) представлялось очевидным для исключения опасности, решения органов управления сводились к отстрелам, отравлениям, иным способам уничтожения данной категории животных⁴. При этом как основание подобных решений упоминаются либо отдельные эксцессы, либо ответ на требование местного сообщества в случае резкого негативного изменения ситуации (например, большого скопления таких животных вблизи присутственных мест уездных или губернских городов и т.п.). В то же время умеренное количество безнадзорных животных признавалось обычным, и известный уровень дискомфорта, этим порождаемый, серьёзного недовольства населения не вызывал.

Вместе с этим с начала XIX века начинают появляться приюты для бездомных животных, в создании и обеспечении которых принимают участие в том числе представители высшего эшелона государственной власти Российской империи. Жестокое обращение с такими животными становится предметом острой критики со стороны интеллектуальной элиты, особенно на рубеже XIX–XX веков (Ф.М. Достоевский, В.В. Розанов и другие).

После революционных событий 1917 года и Гражданской войны в России к вопросам об обращении с безнадзорными животными подошли в конце 1920-х годов. Постановлением Совета народных комиссаров РСФСР от 1 октября 1928 года «О мероприятиях по борьбе с бешенством собак»⁵ кроме прочего было предусмотрено:

«1. Во всех городах и курортных посёлках Р.С.Ф.С.Р. вводится обязательная регистрация собак местными отделами коммунального хозяйства.

В дачных и рабочих посёлках обязательная регистрация собак может вводиться по постановлениям подлежащих краевых, областных и губернских исполнительных комитетов и советов народных комиссаров автономных республик.

2. Все не зарегистрированные в срок, объявляемый городским (или поселковым) советом, а также бродячие (бесхозяйные, бездомные) собаки подлежат вылавливанию и истреблению. Служебные и высокопородистые собаки после соответствующей изоляции в карантине могут быть переданы заинтересованным государственным органам или общественным организациям или же проданы.

3. В местностях, где имеются утилизационные заводы и специальные заведения, трупы уничтоженных собак подлежат направлению в эти заведения для утилизации их с промышленной целью».

Вместе с тем отмечается, что уже к середине XX века установленный порядок вызывает целый ряд нареканий. Так, Министерство сельского хозяйства СССР было вынуждено 19 апреля 1968 года за № 232-15 утвердить «Разъяснение по вопросу порядка отлова и уничтожения бродячих (бесхозных) собак и кошек»⁶, где констатировано большое количество нарушений как следствие принятой негуманной системы: «Во многих случаях отстрел бродячих (бесхозных) собак и кошек производится на улицах и во дворах на глазах у взрослых и детей, что, кроме тяжёлых моральных переживаний, создаёт серьёзную угрозу для жизни населения».

В постановлении Совета министров РСФСР от 23 сентября 1980 года № 449 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населённых пунктах РСФСР» о признании утратившим силу постановления Совета народных комиссаров РСФСР от 1 октября 1928 года «О мероприятиях по борьбе с бешенством собак» как одно из оснований приведено, что «имеют место случаи жестокого обращения с собаками и кошками, некоторые владельцы этих животных, не желая в дальнейшем содержать их, оставляют собак и кошек безнадзорными. Допускаются негуманные способы отлова безнадзорных животных, нередко в присутствии детей, что вызывает обоснованные жалобы граждан». Несмотря на сохраняющуюся (и местами сохранившуюся до сих пор) негуманную практику, из нормативных правовых документов уходят такие понятия, как «истребление», «отстрел», «уничтожение», заменяются обязанностью лиц, выполняющих функции отлова, передавать животных в организации, обязанные их содержать и использовать.

Развитие в позднем советском периоде общественного движения по охране природы вызвало внимание и к проблеме гуманного обращения с животными, предотвращению жестокости. 19 апреля 1974 года секция охраны природы Московского общества испытателей природы провела заседание, посвящённое феноменологии жестокости, в котором приняли активное участие ряд ведущих учёных и специалистов, где была затронута и тема жестокого обращения с безнадзорными собаками и кошками. Публикация материалов указанного заседания⁷ вызвала широкое обсуждение в обществе.

⁴ См. Зосимовский З.В. Исторический очерк деятельности Российского общества покровительства животным, со дня его основания, 4-го октября 1865 г., по 1891 год, или за 25 лет его существования. С-Петербург, 1890.

⁵ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 241. 17.10.1928.

⁶ Сборник нормативных материалов по охотничьему хозяйству. М.: Лесная промышленность, 1984.

⁷ Природа. 1975. № 1. С. 89 – 101.

Одним из итогов развития решения вопроса о гуманизации советского общества стал Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1988 года № 8686-ХІ «Об ответственности за жестокое обращение с животными»⁸, которым, учитывая «пожелания трудящихся, предложения общественных организаций о введении ответственности за жестокое обращение с животными и принимая во внимание, что такие действия несовместимы с моралью социалистического общества и наносят ущерб делу воспитания граждан, особенно детей», впервые была установлена административная и уголовная ответственность за жестокое обращение с животными.

Первым и одним из основных законов Российской Федерации, имеющих прямое отношение к решению проблемы животных без владельцев, до настоящего момента является принятый 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)»⁹ (далее — ГК РФ).

Во-первых, в статье 137 ГК РФ определена гражданско-правовая характеристика животных. Животные рассматриваются как особые объекты гражданских прав, отличающиеся от имущества (вещей), и в отношении которых общие правила об имуществе приме-

нимы лишь постольку, поскольку законом или иными правовыми актами не установлено иное (приоритет специального законодательства). Такая позиция подкрепляется отсутствием в иных статьях ГК РФ случаев упоминания животных в качестве имущества (вещей). Более того, при осуществлении прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности (до настоящего момента законодательно не раскрыто).

Во-вторых, в статьях 230, 231 и 232 ГК РФ установлены права и обязанности лиц в отношении безнадзорных животных, особенности которых будут рассмотрены далее. Следует отметить пока лишь уникальную для российской законодательной системы норму: сохранение со стороны животного привязанности к лицу (прежнему собственнику) как основание возникновения правоотношений (требования о возврате), что можно рассматривать как частичное признание правосубъектности животных со стороны законодателя.

К первым попыткам формирования государственной политики в области ответственного обращения с животными путём принятия отдельного специального законодательного акта можно отнести рассмотрение и принятие в декабре 1999 года Государственной Думой



Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона № 97802163-2 «О защите животных от жестокого обращения»¹⁰ в третьем чтении, который впоследствии, в январе 2000 года, был отклонён Президентом Российской Федерации на основании целого ряда замечаний юридико-технического характера. В данном документе было впервые предложено регулирование вопросов, связанных с животными без владельцев, на уровне федерального законодательства:

«Статья 13. Обращение с дикими животными, обитающими в условиях, возникших в результате деятельности человека, с безнадзорными, бродячими и одичавшими животными при регулировании их численности.

1. Регулирование численности диких животных, обитающих в условиях, возникших в результате деятельности человека, осуществляется методами стерилизации или биологическими методами, при невозможности использования указанных методов — посредством умерщвления.
2. Регулирование численности бродячих и одичавших животных осуществляется методами стерилизации.
3. Отлов безнадзорных, бродячих и одичавших животных осуществляется в целях передачи владельцам, стерилизации.
4. Запрещаются методы отлова с применением технических приспособлений и препаратов, трав-

мирующих животных или опасных для их жизни и здоровья» (из текста закона, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в третьем чтении).

Уже на данном этапе проявились как перспективы, так и будущие проблемы законодательного регулирования в сфере обращения с животными без владельцев.

С одной стороны, явно усматривалось стремление отойти от методов и методик, предусматривающих умерщвление либо иное жестокое обращение с животными (травмирующие методы и т.п.). При этом методы стерилизации предложены как адекватная и гуманная альтернатива.

С другой стороны, отсутствовала ясная установка целей регулирования. Предполагалось, что отлов животных производится «в целях» стерилизации, которая, в свою очередь, была отнесена к «методам регулирования численности бродячих и одичавших животных», что некорректно и является следствием бытового трактовки целей и методов работы с данной категорией животных, далёкой от научного понимания ситуации.

Кроме того, в законопроекте № 97802163-2 отсутствовали определения «безнадзорных», «бродячих» и «диких» животных, что не позволило бы законодательному установит особенности правового режима для каждой из этих групп, не говоря о проведении такого различия на практике.

⁸ Ведомости ВС РСФСР. 1988. № 14. Ст. 397.

⁹ Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁰ Опубликован на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/97802163-2>.

1.2 ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

19 НОЯБРЯ 2010 ГОДА В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ БЫЛ ВНЕСЁН ЗАКОНОПРОЕКТ «ОБ ОТВЕТСТВЕННОМ ОБРАЩЕНИИ С ЖИВОТНЫМИ» (В ДАЛЬНЕЙШЕМ ПЕРЕИМЕНОВАН В ЗАКОНОПРОЕКТ «ОБ ОТВЕТСТВЕННОМ ОБРАЩЕНИИ С ЖИВОТНЫМИ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»)¹¹. АВТОРЫ ЗАКОНОПРОЕКТА В ПОЯСНИТЕЛЬНОЙ ЗАПИСКЕ К НЕМУ УКАЗАЛИ, ЧТО «ОТСУТСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО УСТАНОВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ, НОРМ И ПРАВИЛ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ЖИВОТНЫМИ ВЫЗЫВАЕТ БОЛЬШОЕ КОЛИЧЕСТВО РАЗНООБРАЗНЫХ КОНФЛИКТОВ, В КОТОРЫХ С ОДНОЙ СТОРОНЫ УЧАСТВУЕТ ЧЕЛОВЕК, А С ДРУГОЙ – ЖИВОТНОЕ. НЕВОЗМОЖНОСТЬ ИХ ПРАВОВОГО РАЗРЕШЕНИЯ ПРИВОДИТ К ПОПЫТКАМ САМОВОЛЬНОГО, ПОРОЙ НЕДОПУСТИМОГО РЕШЕНИЯ ВОЗНИКАЮЩИХ ПРОБЛЕМ СПОСОБАМИ, НАРУШАЮЩИМИ СУЩЕСТВУЮЩИЕ В ОБЩЕСТВЕ НОРМЫ МОРАЛИ И НРАВСТВЕННОСТИ И ПРОТИВОРЕЧАЩИМИ ОБЩЕПРИНЯТЫМ ПОНЯТИЯМ О ГУМАНОСТИ И МИЛОСЕРДИИ».

В пояснительной записке к законопроекту также отмечалось, что «...на большей части территории Российской Федерации регулирование численности бродячих животных ведётся методами отстрелов или жестокого умерщвления, что не соответствует современным понятиям общества о гуманности и милосердии и создаёт отрицательный имидж нашей страны в глазах международной общественности. Подобные методы регулирования численности животных вызывают справедливое возмущение граждан, провоцируют регулярные обращения видных деятелей науки, культуры, искусства, бизнес-сообщества, простых жителей к руководству страны с просьбами установить единый для всей страны, цивилизованный, гуманный порядок решения проблемы бродячести животных».

Предполагалось, что в законопроекте будет установлен «...отвечающий современным технологиям, учитывающий биологические закономерности и социально-нравственные ожидания социума порядок регулирования численности и отлова животных, исключающий их убийство и жестокое обращение. Для содержания отловленных бродячих животных, а также для найденных или оставшихся без попечения собственников животных...» будут созданы приюты.

В процессе законодательной процедуры проект был существенно изменён. Некоторые положения, например о регистрации животных, животных-компаньонов, кормах для животных, питомниках для животных, участниках отношений в области обращения с живот-

ными, были исключены полностью. Другие были переработаны. Так, понятие «бродячее животное» заменено на понятие «животное без владельца».

Результатом указанной работы стал принятый Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об ответственном обращении с животными).

В то же время указанные в законе дефиниции объединили категории животных, требующих различного правового режима. Так, нормы, относящиеся к «животным без владельцев», особенно касающиеся стерилизации и возврата на прежние места обитания, относятся прежде всего к собакам и кошкам, обитающим в условиях поселений. Однако под указанное определение подпадает целый ряд других категорий животных (потерянные либо оставленные без попечения по иным причинам лошади, верблюды, экзотические животные и т.п.), применение к которым вышеуказанных требований закона представляется весьма сомнительным.

Необходимо отметить, что по инициативе Российской Федерации Межпарламентской ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств 27 марта 2017 года был принят Модельный закон № 46-15 «Об ответственном обращении с животными» (далее – Модельный закон СНГ об ответственном обращении с животными)¹².

Согласно данному закону установлены понятия «бродячее животное», «приют для животных», «ответственное лицо», «выгуливание животного» и некоторые другие, аналоги которых отсутствуют в национальном законодательстве.

В качестве основных принципов обращения с животными в Модельном законе СНГ об ответственном обращении с животными признаны:

- гуманное отношение к животным, критерием которого является благополучие животных и человека в рамках общепринятых этических ценностей;
- отношение к животным как к существам, обладающим способностью чувствовать, в том числе испытывать страх и боль;



Реабилитационный центр для бродячих собак и собак с девиантным поведением «Своя стая»

¹¹ Опубликован на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/458458-5>.

¹² Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2017. № 67. С. 381 – 400.

- обеспечение удовлетворения физиологических и поведенческих потребностей животных;
- защита животных от жестокого обращения;
- соблюдение при обращении с животными прав и свобод человека;
- персональная ответственность ответственного лица за жизнь, здоровье и благополучие животного;
- научно обоснованное сочетание при обращении с животными нравственных, экономических и социальных интересов человека, общества и государства.

В действующей редакции Закона об ответственном обращении с животными указанные принципы также отражены, однако не в полном объеме.

В Модельном законе СНГ об ответственном обращении с животными, в отличие от Закона об ответственном обращении с животными, применяется другой подход к решению проблем безнадзорных животных (животных без владельцев). Нормы Закона об ответственном обращении с животными носят в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации предписательный характер, то есть набор обязательных к выполнению последовательных действий: отлов → помещение в приют для животных → содержание → возврат (владельцу, на прежнее место обитания).

В то же время Модельный закон СНГ об ответственном обращении с животными предусматривает ограничительный характер: уполномоченные органы государственной власти страны-участницы вправе самостоятельно определять перечень мер и стратегию регулирования, выбирая из возможных вариантов, согласуясь с местными условиями, традициями, финансовыми возможностями. Однако такая свобода выбора ограничена требованием исключения жестокого обращения с животными при указанном регулировании, включая, но не ограничиваясь, запретом на умерщвление в любой форме.

При этом, учитывая ограниченность задействованных ресурсов, включая места в приютах для животных, впервые в Модельном законе СНГ об ответственном обращении с животными предусмотрено требование приоритетного отлова и помещения в приют животных, «нахождение которых в безнадзорном состоянии представляет непосредственную угрозу для людей (больные, с повышенной агрессивностью)» — принцип дифференцированного отлова.

Поправками, внесенными в Конституцию Российской Федерации в марте 2020 года¹³, к компетенции Правительства Российской Федерации отнесено формирование в обществе ответственного отношения к животным¹⁴.

Во исполнение Закона об ответственном обращении с животными приняты постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2019 года № 1180 «Об утверждении методических указаний по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев»¹⁵, а также от 23 ноября 2019 года № 1504 «Об утверждении методических указаний по организации деятельности приютов для животных и установлению норм содержания животных в них»¹⁶.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2019 года № 882 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу осуществления федеральными органами исполнительной власти отдельных полномочий в области обращения с животными»¹⁷ органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обращения с животными, определено Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).

5 июня 2020 года по итогам встречи¹⁸ с представителями общественных организаций, осуществляющих деятельность в области экологии и защиты животных, Президент Российской Федерации дал ряд поручений (перечень поручений от 3 июля 2020 года № Пр-1069)¹⁹, предписывающих, в частности:

¹³ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

¹⁴ Пункт «е.5» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 23.09.2019. № 38. Ст. 5300.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 02.12.2019. № 48. Ст. 6847.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 22.07.2019. № 29 (часть II). Ст. 4027.

¹⁸ <http://kremlin.ru/events/president/news/63458>.

¹⁹ Опубликовано на официальном сайте Президента России: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/copy/63608>.



1) Правительству Российской Федерации:

- определить меры государственной поддержки оказавшихся в сложной финансовой ситуации в результате введения ограничений в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) приютов для животных, а также порядок и условия предоставления такой поддержки (до 1 ноября 2020 года);
- подготовить совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при участии автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и представить предложения по развитию на территории Российской Федерации сети приютов для безнадзорных животных (в том числе типовых приютов, создаваемых с использованием наилучших доступных технологий), а также по обеспечению и финансированию деятельности приютов для безнадзорных животных (до 1 августа 2020 года);

2) Генеральной прокуратуре Российской Федерации совместно с МВД России провести проверку всех фактов нарушения законодательства в области обращения с животными, о которых говорилось во время встречи Президента Российской Федерации с представителями общественных организаций, осуществляющих деятельность в области экологии и защиты животных (до 1 сентября 2020 года);

3) Минприроды России сформировать межведомственную рабочую группу по вопросам совершен-

ствования законодательства в области обращения с животными и привлечь к её работе представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей экспертного сообщества и общественных организаций в целях подготовки соответствующих предложений.

По результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным Президентом Российской Федерации 15 мая 2021 года в целях обеспечения безопасности граждан, соблюдения принципов гуманности при обращении с животными было поручено (перечень поручений от 15 мая 2021 года № Пр-808)²⁰:

1. Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в срок до 1 декабря 2021 года обеспечить:
 - а) рассмотрение вопроса финансового обеспечения расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации законодательства в области ответственного обращения с животными;
 - б) внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих:
 - определение особенностей владения и распоряжения организациями

²⁰ Опубликовано на официальном сайте Президента России: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/copy/65594>.

- и муниципальными образованиями безнадзорными животными, находящимися на их территориях, включая вопросы передачи новым собственникам, а также установление соответствующей ответственности;
 - ведение учёта домашних питомцев, мониторинга состояния популяций животных без владельцев (включая вакцинированных и стерилизованных) и принятие единых методик;
 - регламентацию деятельности по содержанию и разведению домашних и диких животных, в том числе соответствующих объединений (клубов и ассоциаций);
 - определение порядка передачи питомцев в приюты при невозможности их содержания либо изъятия и размещения в них в случае ненадлежащего обращения;
 - внедрение системы реагирования на обращения граждан о причинении животными вреда их жизни и здоровью или об угрозе его причинения;
- в) совершенствование организации деятельности по обращению с животными без владельцев, включая введение:
- целевых показателей эффективности мероприятий в данной области, в том числе увеличения доли вакцинированных и стерилизованных особей;
 - унифицированных норм для приютов временного и постоянного содержания (в том числе их необходимое количество, длительность нахождения животных в них, потребность в кормах и лекарственных средствах);
 - г) формирование в обществе ответственного отношения к животным, в том числе путём:
 - создания механизмов стимулирования добровольной стерилизации, вакцинации, маркирования домашних питомцев;
 - развития благотворительной и волонтерской деятельности граждан в данной сфере;
 - разработки и проведения соответствующих просветительских программ.
2. Генеральной прокуратуре Российской Федерации в срок до 1 сентября 2021 года провести проверку соблюдения органами исполнительной власти всех уровней и организациями требований законодательства Российской Федерации в области ответственного обращения с животными.
- Поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент России определяет основные направления внутренней политики государства, из приведённого перечня поручений следует, что государственная политика по обращению с животными, включая обращение с животными без владельцев, находится в стадии формирования и вырабатывается при непосредственном участии и под контролем Президента Российской Федерации.



Реабилитационный центр для бездомных собак и собак с девиантным поведением «Своя стая»

1.3 ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ 12 ДЕКАБРЯ 1993 ГОДА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕЙ ПРИНЦИПЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ ВООБЩЕ И ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ (БЕЗНАДЗОРНЫМИ ЖИВОТНЫМИ) ДОЛГОЕ ВРЕМЯ СОХРАНЯЛАСЬ НЕОПРЕДЕЛЁННОСТЬ.

С одной стороны, существовала система, сформировавшаяся за несколько десятилетий советского периода, когда местные, в основном коммунальные, службы, выполняя правила и постановления центральных органов государственной власти, занимались отловом и уничтожением (местами отстрелом или отравлением) безнадзорных животных. Для обеспечения функционирования указанной системы на местах было принято значительное количество нормативных правовых актов различного уровня, включая различные положения, инструкции, постановления местных городских, поселковых и сельских советов. На местах имелись подготовленные и обученные работе в указанной системе специалисты, была система квалификационной подготовки. Для проведения мероприятий выделялись бюджетные ассигнования, распределением которых занимались местные органы. Последствия существования указанной системы проявляются в настоящий момент в виде сопротивления изменениям как на муниципальном уровне, так и в регионах.

С другой стороны, в связи с отсутствием прямого упоминания в статьях 71 и 72 Конституции России (о распределении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации) указанного предмета ведения, а также отсутствием (до принятия Закона об ответственном

обращении с животными) федерального законодательного регулирования в данной сфере на основании статьи 73 и части 4 статьи 76 Конституции России отдельными субъектами Российской Федерации были предприняты попытки осуществления собственного правового регулирования.

Так, в постановлении Правительства Москвы от 24 августа 1993 года № 810 «О дополнительных мерах по борьбе с безнадзорными животными и грызунами в г. Москве»²¹ указано, что «Правила содержания собак и кошек в городах и других населённых пунктах РСФСР», а также «Инструкция по отлову, содержанию и использованию безнадзорных собак и кошек в городах и других населённых пунктах РСФСР», утверждённые в 1981 году, не выполняются, а по ряду своих положений устарели и не отвечают современным условиям Москвы». В связи с этим было предложено «Поручить Департаменту (инженерного обеспечения) в месячный срок согласовать с заинтересованными организациями и представить на утверждение в Правительство Москвы подготовленные Московским обществом защиты животных (в соответствии с распоряжением от 31 января 1992 года № 283-РП) новую редакцию «Временных правил содержания собак и кошек в г. Москве», Положение об общественной инспекции по защите животных в г. Москве,

²¹ Вестник Мэрии Москвы. № 19. Октябрь, 1993.

а также Временное положение по отлову, содержанию и использованию безнадзорных собак и кошек в г. Москве».

В результате проделанной работы принято постановление Правительства Москвы от 8 февраля 1994 года № 101 «Об утверждении «Временных правил содержания собак и кошек в г. Москве» и «Временного положения по отлову и содержанию безнадзорных собак и кошек в г. Москве»²² (вместе с «Положением об Общественной инспекции по защите животных г. Москвы»). При этом «Временные правила содержания собак и кошек в г. Москве» на данный момент являются действующими.

Распоряжением Премьера Правительства Москвы от 16 января 1998 года № 41-РП «О дополнительных мерах по сокращению численности безнадзорных собак и кошек и упорядочению содержания домашних животных в г. Москве»²³ впервые была создана структура взаимодействия городских организаций в области регистрации, учёта, использования, защиты, содержания, отлова, передержки, ветеринарного обслуживания, стерилизации и утилизации животных, введены должности специалиста по фауне района и главного специалиста по фауне префектуры административного округа с соответствующими полномочиями, а также основной уполномоченный орган государственной власти в области формирования и проведения единой городской политики в области содержания, использования домашних животных и охраны диких и безнадзорных животных — отдел городской фауны Управления жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, положение о котором было утверждено распоряжением первого заместителя Премьера Правительства Москвы от 16 февраля 1998 года № 114-РЗП²⁴.

Результатом указанной трансформации организации работы с безнадзорными животными стало утверждение 19 июля 2001 года «Регламента по отлову, транспортировке, стерилизации, содержанию, учёту и регистрации безнадзорных и бродячих кошек и собак в г. Москве»²⁵, в котором было установлено:

«1.5. Безнадзорные и бродячие животные являются неотъемлемой частью городской экологической сре-

ды и охраняются органами государственной власти г. Москвы.

1.6. Основным принципом обращения с животными является отношение к ним как к чувствующим существам, способным испытывать страх и боль.

1.7. Регулирование численности безнадзорных и бродячих животных (кошек и собак) должно учитывать биологические закономерности и социально-нравственные аспекты и отвечать требованиям гуманности и современным технологиям, исключающим убийство животных и жестокое обращение с ними.

1.8. Основным методом регулирования численности безнадзорных и бродячих животных признается кастрация (стерилизация) самок с возвращением их на прежнее место обитания».

Таким образом, город Москва как субъект Российской Федерации разработал и начал проводить собственную политику в области обращения с безнадзорными животными (животными без владельцев), отличную от установленной в Российской Федерации нормативными правовыми актами советского периода.

14 января 1998 года Законодательным Собранием Санкт-Петербурга был принят Устав Санкт-Петербурга²⁶, пунктом 4 статьи 8 которого установлено, что «В Санкт-Петербурге... не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности», а 15 января 1998 года Главным ветеринарным инспектором Санкт-Петербурга утверждена «Инструкция по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории Санкт-Петербурга»²⁷, пункт 3.5 которой предусматривал возможность возвращения ранее отловленных животных в места их постоянного обитания при условии обязательного клеймения и стерилизации, а также снабжения собак ошейниками с регистрационными номерами. Таким образом была реализована возможность работы с безнадзорными животными методом отлова и стерилизации с последующим выпуском на места прежнего обитания (метод ОСВ).

Абсолютное большинство субъектов Российской Федерации осуществляют правовое регулирование

в сфере обращения с животными без владельцев путём принятия региональных законов. Широкое общественное и профессиональное обсуждение, как правило, предусмотренное региональной законодательной процедурой, соответствует специфике общественных отношений в данной области, затрагивающих значительную часть населения и эмоционально окрашенных. Из 85 субъектов Российской Федерации тематические региональные законы отсутствуют только в 14 регионах²⁸.

Однако отдельные специальные законы субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере обращения с животными без владельцев, приняты только в 13 регионах. В данное число не включены регионы, принявшие законодательные акты, предусматривающие распределение полномочий по обращению с животными без владельцев, без конкретных требований к проведению мероприятий при обращении с ними.

Основной тенденцией в реализации государственной политики субъектов Российской Федерации в сфере обращения с безнадзорными животными продолжает оставаться наделение соответствующими полномочиями органов местного самоуправления. В соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации «органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств». В соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 5 указанной статьи финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счёт предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов, а пунктом 4 части 6 той же статьи предусмотрено присутствие в региональном законе перечня подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств,

ДОЛЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, КОЛ-ВО СУБЪЕКТОВ



необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядка определения данного перечня.

Региональные законы о передаче полномочий субъекта Российской Федерации органами местного самоуправления приняты в 66 регионах.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. При этом наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Если законом субъекта Российской Федерации не установлено иное, данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления муниципальных округов и органами местного самоуправления городских округов.

Поскольку в соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ финансовое обеспечение таких полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счёт предоставляемых местным бюджетам субвенций из ре-

²² Вестник Мэрии Москвы. № 6. Март, 1994.

²³ Вестник Мэрии Москвы. № 7. 1998.

²⁴ Документ утратил силу 18 марта 2022 года в связи с изданием распоряжения первого заместителя Мэра в Правительстве Москвы от 18 марта 2002 года № 111-РЗМ.

²⁵ Распоряжение первого заместителя Премьера Правительства Москвы от 19 июля 2001 года № 403-РЗП «О дополнительных мерах по организации и выполнению работ по регулированию численности безнадзорных животных методом стерилизации в г. Москве» (Вестник Мэрии Москвы. № 39. Октябрь, 2001). Утратил силу 3 марта 2015 года в связи с принятием распоряжения Правительства Москвы от 3 марта 2015 года № 106-РП.

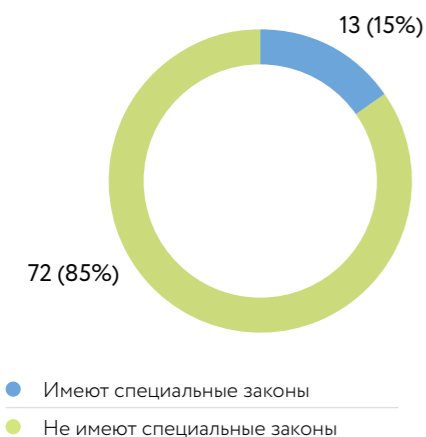
²⁶ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 5-6. 03.06.1998.

²⁷ Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 2. 19.02.1998. Документ утратил силу 23 апреля 2018 года в связи с изданием распоряжения Управления ветеринарии Санкт-Петербурга от 23 апреля 2018 года № 23-р.

²⁸ Здесь и далее — по сведениям Официального интернет-портала правовой информации: <http://pravo.gov.ru> на 01.07.2022.

²⁹ Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822. В редакции Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21).

ДОЛЯ ИМЕЮЩИХ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, КОЛ-ВО СУБЪЕКТОВ



ДОЛЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ПЕРЕДАВШИХ ПОЛНОМОЧИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ, КОЛ-ВО СУБЪЕКТОВ



гиональных бюджетов, законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены способ (методика) расчёта нормативов для определения общего объёма субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, а также перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность необходимых для их осуществления материальных средств либо порядок определения такого перечня.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации.

Методики расчёта нормативов для определения объёма субвенций различаются в разных регионах и основаны на различных исходных базовых пока-

зателях. Одним из основных показателей является количество животных без владельцев, подлежащих отлову в *i*-м муниципальном образовании, обоснование которого, как правило, отсутствует.

Часть регионов оставила исполнение полномочий по обращению с животными без владельцев на уровне субъекта Российской Федерации, в том числе путём поручения подведомственным государственным организациям (Архангельская, Владимирская, Калининградская, Орловская, Смоленская, Тверская области, республики Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Чеченская, Ненецкий и Чукотский автономные округа, города федерального значения Санкт-Петербург и Севастополь).

Единственным субъектом Российской Федерации, не осуществляющим финансирование полномочий по обращению с животными без владельцев и не передавшим исполнение таковых муниципальным образованиям с одновременным предоставлением региональных субвенций, является Ростовская область³⁰.

1.4 РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ

Функции органов местного самоуправления по решению проблем, связанных с наличием безнадзорных животных, относятся к наиболее ранним законодательным установлениям. Так, уже в первой редакции ГК РФ от 30 ноября 1994 года³¹, установившей порядок обращения с такими животными, предусмотрено (статья 230):

- обязанность лица, «задержавшего безнадзорных домашних животных... если собственник животных или место его пребывания неизвестны, не позднее трёх дней с момента задержания заявить об обнаруженных животных... в орган местного самоуправления, которые принимают меры к розыску собственника», что обуславливает обязанность органа местного самоуправления такое заявление принять и произвести соответствующие действия;
- обязанность по просьбе лица, задержавшего безнадзорных животных, осуществить «подыскание лица, имеющего необходимые условия для их содержания, и передачу ему животных»;
- обязанность при отказе задержавшего таких животных лица от приобретения их в собственность по истечении шести месяцев принять их в муниципальную собственность (что влечёт принятие бремени по их содержанию) и определить порядок использования.

На данный момент действующей редакцией Федерального закона № 131-ФЗ «осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев» относится к «правам органов местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального округа, городского округа, городского округа

с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения соответствующих муниципальных образований»³².



Реабилитационный центр для бездомных собак и собак с девиантным поведением «Своя стая»

³⁰ По данным Управления ветеринарии Ростовской области (письмо от 27.01.2022), мероприятия по обращению с животными без владельцев производятся исключительно за счёт собственных средств бюджетов муниципальных образований.

³¹ Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

³² Пункт 14 части 1 статьи 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

02



РЕАЛИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ
С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ



2.1 ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

ОКРУГ ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ САМОЙ ВЫСОКОЙ ЧИСЛЕННОСТЬЮ И ПЛОТНОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ВКЛЮЧАЕТ ОДНУ ИЗ КРУПНЕЙШИХ В МИРЕ МОСКОВСКУЮ АГЛОМЕРАЦИЮ, ИМЕЕТ ВЫСОКУЮ ДОЛЮ НАСЕЛЕНИЯ, ПРОЖИВАЮЩЕГО В ГОРОДАХ.



В пределах Центрального федерального округа целесообразно выделить из общего ряда города Москвы и Московской области, поскольку экономические и демографические характеристики данных регионов существенно отличают их от других регионов округа и России в целом.

Город Москва

Анализ реализации политики в области обращения с животными в городе Москве представляется весьма полезным, поскольку на данном примере целесообразно учесть как достоинства, так и недостатки, выявленные в многолетней работе данного региона.

Как уже отмечено ранее, Москва в силу столичных особенностей и бюджетных возможностей является уникальным регионом, где мероприятия по обращению с безнадзорными животными начали реализовывать задолго до принятия соответствующих решений федерального уровня.

Изначально в Москве была предпринята попытка реализации метода отлова безнадзорных собак и кошек с последующим возвратом на прежние места обитания. В соответствии с распоряжением первого заместителя Премьера Правительства Москвы от 19 июля 2001 года № 403-РЗП «О дополнительных мерах по организации и выполнению работ по регулированию численности безнадзорных животных методом стерилизации в г. Москве» «основным

методом регулирования численности безнадзорных и бродячих животных признается кастрация (стерилизация) самок с возвращением их на прежнее место обитания» (пункт 1.8)³³.

Распоряжением первого заместителя Мэра в Правительстве Москвы от 5 июня 2009 года № 57-РЗМ в указанное распоряжение было внесено изменение, кардинально изменившее процитированную выше норму и устанавливающее, что «основным методом регулирования численности безнадзорных и бесхозяйных животных является стерилизация (кастрация) и дальнейшее размещение их в приютах без возвращения на прежнее место обитания».

Оснований для данного изменения в нормативных документах не приводится, однако известно, что распоряжением Правительства Москвы от 6 ноября 2007 года № 2460-РП «О проектировании и строительстве приютов для бесхозяйных и безнадзорных животных на территории города Москвы»³⁴ планировалось строительство 15 приютов вместимостью 24 650 мест для животных, общей стоимостью 952 млн руб. Исходя из имевшихся на тот момент данных учётов безнадзорных животных, проведённых на территории города Москвы (21 000 – 21 500 особей), планировалось отловить и поместить в содержание в приют всю существовавшую популяцию безнадзорных собак. Приюты такой вместимости для реализации принятой на тот момент стратегии были явно излишними.

В дальнейшем количество приютов снизилось до 14 общей вместимостью 14 242 животных, но плановые затраты увеличились до 2,7 млрд руб. Таким образом, можно сделать вывод, что затраты на создание одного «собакоместа» увеличились в 5 раз. Следует также отметить, что проект приюта в посёлке Северный, изначально запланированный как самый крупный в столице (на 6500 животных), достроен и введён в эксплуатацию не был.

По данным соответствующих законов города Москвы об исполнении бюджета, затраты на содержание животных в приютах по мере их строительства и ввода в эксплуатацию также существенно возросли: с 374 млн руб. в 2009 году до 908 млн руб. в 2012 году.

Одной из основных проблем реализации комплекса мероприятий, предусматривавших отлов животных

с последующим возвратом на прежнее место обитания, является сочетание распределения указанных работ между субъектами предпринимательской деятельности на конкурсной основе с повсеместным отсутствием на местах специалистов по фауне, наделённых целым рядом полномочий в области обращения с животными, включая выполнение ряда функций технического заказчика для соответствующей подрядной организации. Предполагалось, что указанный специалист, действуя непосредственно на месте, будет хорошо осведомлён о проблемах, связанных с животными, как домашними, так и безнадзорными. Как показала проверка исполнения соответствующего распоряжения, обязанности специалиста по фауне исполняли сотрудники инженерно-технических служб, работа которых свелась исключительно к обработке документов³⁵.

Наряду с тем, что решения по регистрации и ежегодной перерегистрации животных, а также учёту безнадзорных собак исполнены не были, физическое выполнение заявленных объёмов работ по городскому государственному заказу (наличие и количество стерилизованных и возвращённых на места прежнего обитания животных) фактически не контролировалось³⁶.

Основным фактором, вызывающим действие со стороны системы по обращению с животными без владельцев, являлось и является появление обращений жителей или организаций об отлове таких животных. Наличие обращения автоматически инициирует действия по отлову животных — удалению их с контролируемой территории. Соответственно для обеспечения воздействия возникает потребность в финансировании со стороны городского бюджета. О достижении результата можно судить только по отсутствию повторных обращений. Если же таковые имеются, то цикл (отлов, стерилизация, помещение в приют) повторяется.

В связи с тем, что прибыль подрядных организаций напрямую связана с объёмом выполненной работы (факты отлова, операций по стерилизации, количество и продолжительность содержания животных), отсутствует их экономическая заинтересованность в снижении численности безнадзорных животных, уменьшении количества конфликтных ситуаций.

Проведённый в 2013 году Контрольно-счётной палатой города Москвы аудит эффективности

³³ Вестник Мэрии Москвы. № 39. Октябрь, 2001. Документ утратил силу 3 марта 2015 года в связи с принятием распоряжения Правительства Москвы от 3 марта 2015 года № 106-ПП.

³⁴ Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 66. 28.11.2007. Документ утратил силу 11 июня 2015 года в связи с принятием постановления Правительства Москвы от 11 июня 2015 года № 348-ПП.

³⁵ Информация о результатах проверки эффективности использования средств по статье «Регулирование содержания животных» Закона города Москвы от 09.11.2005 «О бюджете города Москвы на 2006 год»: <https://ksp.mos.ru/activity/2073/>.

³⁶ Информация о результатах обследования обоснованности планирования и соблюдения действующего законодательства при исполнении расходов на отлов, содержание и стерилизацию безнадзорных животных: <https://ksp.mos.ru/activity/1862/>.

использования бюджетных средств на реализацию мероприятий по регулированию содержания, охране безнадзорных и бесхозных животных³⁷ позволил прийти к выводам, что достоверная информация о состоянии популяции безнадзорных животных, необходимая для планирования и реализации мероприятий по регулированию в сфере обращения с безнадзорными животными, отсутствует. Для выяснения реального состояния городской популяции безнадзорных животных необходимо было провести её исследование, включающее помимо количественных характеристик получение данных о половозрастной структуре, эпизоотическом состоянии и социальном поведении. При этом проведение мониторинга должно было предоставлять субъекту управления картину реальной ситуации в динамике.

В нормативных документах отсутствовали чётко сформулированные цели управления в сфере обращения с безнадзорными животными. Соответственно отсутствовали и критерии достижения поставленных целей, что не позволяет сделать вывод об эффективности управления. Налицо наличие финансирования процесса без анализа достигнутого результата. Для оценки эффективности работы в сфере обращения с безнадзорными животными была необходима разработка и применение комплексного показателя (критерия), характеризующего состояние проблемы безнадзорных животных на территории города. Данный показатель должен был отражать подтверждённые путём проведения соответствующих лабораторно-диагностических исследований случаи бешенства, подтверждённые документами травмы, полученные от безнадзорных животных, установленные случаи агрессивного поведения животных, установленные случаи нарушения тишины в ночной период, количество жалоб от населения, степень видимости животных.

Планирование расходов на мероприятия по регулированию численности безнадзорных животных производилось без реальной потребности в таком регулировании в связи с отсутствием достоверной информации о состоянии популяции безнадзорных животных и целей управления. Необходимы были разработка и внедрение методики планирования расходов в сфере обращения с безнадзорными животными, учитывающей комплексный показатель (критерий).

Количество животных, содержащихся в приютах города Москвы, включая частные, на данный момент близко к максимальной вместимости приютов, что при продолжении недифференцированного безвозвратного отлова приводит к переполнению, не решая

поставленной задачи по снижению уровня жалоб. В целях повышения эффективности работы по регулированию состояния популяции безнадзорных животных и предотвращения переполнения приютов необходимо проводить отлов с целью размещения в приютах (с учётом наличия мест) прежде всего экологически избыточных животных, пребывание которых на территории города вызывает наибольшие проблемы.

Предусмотренная нормативными правовыми актами города Москвы система государственного управления в сфере обращения с безнадзорными животными, включавшая специалистов по фауне как лиц, ответственных за решение комплекса проблем, связанных с наличием животных в городе, и наделённых для этого необходимыми полномочиями, так и не была создана. Возможно, обоснованным было бы выделение отдельной структуры на уровне города либо специализированного структурного подразделения в составе одного из существующих государственных органов (Мосприрода, ДЖКХиБ, Комитет ветеринарии), отвечающего в целом за решение вопросов, касающихся наличия животных в городе.

На данный момент в связи с принятием федерального законодательства в сфере обращения с животными нормативная правовая база города Москвы была скорректирована. Приняты «Порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории города Москвы» (приложение к приказу Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы от 15 января 2021 года № 05-09-6/21)³⁸, «Порядок организации деятельности приютов для животных на территории города Москвы» (приложение к приказу Департамента жилищно-коммунального хозяйства города Москвы и Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы от 20 февраля 2021 года № 01-01-13-31/21/05-09-34/21), «Положение о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными в городе Москве» (приложение к постановлению Правительства города Москвы от 28 сентября 2021 года № 1497-ПП)³⁹, а также ряд иных документов.

Единый государственный орган, отвечающий за формирование и реализацию городской политики в области обращения с животными без владельцев в городе Москве, отсутствует. Так, например, Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы устанавливает порядок осуществления деятельности по обращению с такими животными



Реабилитационный центр для бездомных собак и собак с девиантным поведением «Своя стая»

ми, Департамент жилищно-коммунального хозяйства города Москвы обеспечивает координацию работ по отлову, транспортировке, стерилизации (кастрации), содержанию в послеоперационных стационарах и приютах животных без владельцев, организацию и координацию реализации мероприятий по гуманному регулированию численности безнадзорных и бесхозных животных на территории города Москвы. При этом региональный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными в городе Москве, за исключением животных, содержащихся и используемых в культурно-зрелищных целях, и диких животных осуществляет Комитет ветеринарии города Москвы⁴⁰.

По данным, предоставленным Правительством Москвы⁴¹, на 1 января 2022 года в Москве построено и функционирует 13 приютов для животных общей вместимостью 14 875 животных (13 946 собак и 929 кошек). При этом фактическое количество содержащихся особей превышает возможности приютов на 10%: 16 350 животных (15 219 собак и 1 131 кошка). Это связано в том числе с тем, что несмотря на норму, установленную в пункте 4 части 1 статьи 18 Закона об ответственном обращении с животными и предусматривающую возврат животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места их обитания, за исключением случа-

ев, когда такой возврат невозможен, возврат отловленных собак и кошек без владельцев на прежнее место обитания не производится. Отловленные животные стерилизуются и размещаются на содержание в городских приютах до момента их передачи новому владельцу или естественной смерти.

Городские приюты находятся в оперативном управлении государственных бюджетных учреждений города Москвы, для которых предусмотрено соответствующее сметное финансирование.

Данных о негосударственных приютах, расположенных на территории города Москвы, по соответствующему запросу предоставлено не было. По собранным сведениям, имеются данные о наличии восьми таких приютов общей вместимостью 2400 животных. При этом не учитывались так называемые домашние приюты — граждане, содержащие большое количество подобранных животных в квартирах и частных домах.

В Москве функционирует единственный пока в нашей стране действующий на основе бюджетного финансирования Центр реабилитации диких животных Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы. Объём его финансирования за 2021 год составил 44,3 млн руб.

³⁷ По материалам аудита, направленным в Московскую Городскую Думу: <https://ksp.mos.ru/activity/1679/>, https://ksp.mos.ru/upload/activity/annual_report_GO_2013_05.doc.

³⁸ Опубликовано на официальном портале Мэра и Правительства Москвы: <https://www.mos.ru/eco/documents/view/248831220/>.

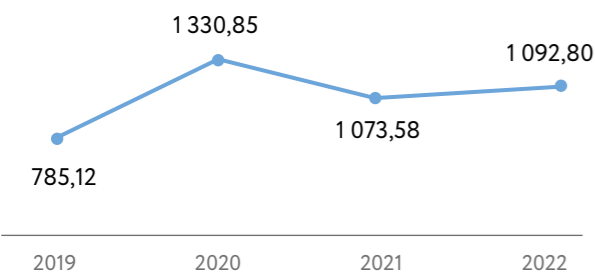
³⁹ Вестник Москвы. № 24. Т. 1. 28.10.2021.

⁴⁰ Пункт 1.3 Положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными в городе Москве, утверждённого постановлением Правительства Москвы от 28 сентября 2021 года № 1497-ПП.

⁴¹ Письмо Заместителя Мэра Москвы в правительство Москвы от 07.02.2022.

Исходя из уникальных финансовых возможностей, а также в связи с выбранной стратегией регулирования (безвозвратный отлов) город Москва является безусловным лидером среди субъектов Российской Федерации по объёму бюджетного финансирования мероприятий по обращению с животными без владельцев. Так, в 2019 году на мероприятия по обращению с животными без владельцев было запланировано 785,1 млн руб., в 2020 году — 1330,8 млн руб. и в 2021 году — 1073,6 млн руб. На 2022 год запланировано израсходовать на указанные цели 1092,8 млн руб.

ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ, МЛН РУБ.



ДОЛЯ ГОРОДА МОСКВЫ СРЕДИ РЕГИОНОВ РОССИИ ПО ЛИМИТАМ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, %



Поскольку работа с безнадзорными животными проводится в Москве давно и механизм планирования и реализации указанной деятельности отработан, исполнение бюджетных обязательств в данном случае характеризуется устойчивостью и полнотой. Даже в сравнительно «плохом» в иных российских регионах 2020 году оно составило более 85%.

ДОЛЯ ГОРОДА МОСКВЫ СРЕДИ РЕГИОНОВ РОССИИ ПО ИСПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, %



Исходя из предоставленных Правительством Москвы данных количество отловленных животных остаётся стабильным. Так, в сравнении с 2019 годом число собак незначительно выросло (с 2507 до 2514 особей), в то время как количество отловленных кошек снизилось (с 979 до 796). Данные за 2021 год (2591 собака и 698 кошек) позволяют отметить сохранение указанной тенденции.

Из указанной тенденции нельзя сделать обоснованный вывод об исчерпании репродуктивного потенциала популяции безнадзорных собак и кошек города Москвы. Как указано выше, выделяемые бюджетные средства используются почти полностью, а снижение финансирования (несмотря на инфляцию) на 20% к пропорциональному снижению количества отловленных животных не привело.

В соответствии с информацией, предоставленной Мэрией Москвы, мониторинг популяции собак и кошек без владельцев на территории города проводится «методом учёта обнаруженных животных жителями и работниками территориальных органов исполнительной власти во время обходов территории районов города Москвы».

Следует отметить, что в Москве действует «Методика и порядок городского учёта и регистрации собак» (приложение к распоряжению первого заместителя Премьера Правительства Москвы от 7 декабря 2000 года № 1022-РЗП)⁴², предусматривающая, в частности, учёт безнадзорных собак группами учётников с заполнением специальных соответствующих форм.

Ещё в 2013 году в процессе проведения соответствующего аудита Контрольно-счётной палатой города



Москвы было обращено внимание на отсутствие такого учёта, неисполнение ответственными лицами соответствующих нормативных документов. Опрос сотрудников инженерных служб районов, исполняющих обязанности специалистов по фауне, показал тотальное незнание ими вышеуказанных нормативных документов и весьма слабое представление о реальной обстановке с безнадзорными животными (их количество, плотность, места локализации и т.п.) во вверенном районе.

При этом данные, передаваемые исполнителями соответствующим службам государственной власти города Москвы с целью планирования финансирования и реализации мероприятий по обращению с безнадзорными животными, как правило, не соответствовали действительности. С одной стороны, результатом такого положения дел явилась «стабильность» планово-экономических показателей, строящихся на достигнутом в предыдущем периоде объёме проведения мероприятий. С другой стороны, искажение данных учётов позволило управлению города утверждать об «успехе» принятой в городе стратегии. Действительно, безвозвратный отлов в сочетании с изменением городской среды в центральных районах (главный фактор) привёл к определённому снижению численности. Однако утверждения о «пятнадцатикратном снижении», сделанные в 2014 году ответственными должностными лицами⁴³, объясняются серьёзным недоучётом при проведении мониторинга.

К сожалению, исходя из информации, предоставленной Мэрией Москвы, указанный недостаток

городской системы обращения с животными без владельцев продолжает иметь место. Поскольку предоставленная Мэрией информация о количестве обращений граждан касается исключительно диких животных, имеются основания полагать, что сведения о проблемах и уровне конфликтности, вызываемой присутствием животных без владельцев, также не анализируется. Из этого следует, что результат работы по обращению с животными без владельцев не оценивается и определить эффективность регулирующего воздействия в данном случае не представляется возможным.

Подрядные организации, участвующие в процессе регулирования численности животных, не заинтересованы в снижении объёма оказываемых услуг, что приводит к сохранению плановых показателей на уровне предыдущего периода или выше. Целенаправленная работа по сокращению экологической ёмкости городской среды для безнадзорных животных (кормовой базы, мест укрытия) в городе не ведётся. Необходимы разработка и реализация комплекса мер по работе с организациями-землепользователями, направленных на предотвращение появления и размножения безнадзорных животных на контролируемых ими территориях.

При выполнении работ по содержанию животных в приютах имеют место случаи выполнения работ, предусмотренных планом и обеспеченных средствами бюджета города Москвы на соответствующий год, гражданами и организациями на благотворительной основе. При размещении государственного заказа

⁴² Вестник Мэрии Москвы. № 2. Январь 2001.

⁴³ <https://www.mskagency.ru/materials/2003129>.

на выполнение работ в сфере обращения с безнадзорными животными необходимо предусмотреть разделение работ, выполняемых подрядчиками по коммерческим договорам, и благотворительной деятельности физических и юридических лиц в процессе общественно-государственного партнёрства.

Количество животных, устраиваемых из приютов реальным новым владельцам, является недостаточным для эффективного функционирования системы по регулированию в сфере обращения с безнадзорными животными. Целесообразно разработать и реализовать комплекс мероприятий, включая стимулирование управляющих компаний городских приютов, привлечение подконтрольных городу средств массовой информации, направленных на устройство животных из приютов новым владельцам.

Таким образом, несмотря на очевидные успехи в построении системы гуманного обращения с животными без владельцев на территории города Москвы, данный опыт не может быть в целом рекомендован для реализации в других субъектах Российской Федерации. Данная система нуждается в совершенствовании, прежде всего с позиции повышения эффективности управления процессом, начиная с планирования мероприятий и заканчивая оценкой их эффективности.

Московская область

Несмотря на то, что Московская область граничит с Москвой, составляет с ней единую Московскую агломерацию и испытывает сильное влияние со стороны столичного мегаполиса, ситуация в сфере обращения с животными без владельцев является там принципиально иной.

В соответствии с законом Московской области от 28 декабря 2016 года № 201/2016-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области в области обращения с собаками без владельцев»⁴⁴ органы местного самоуправления городских округов организуют отлов, содержание (включая лечение, вакцинацию и стерилизацию), а также возврат на прежние места обитания собак без владельцев.

Исполнительно-распорядительную деятельность в рассматриваемой сфере, как и контроль за выполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, осуществляет Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области⁴⁵.



Помимо вышеупомянутого закона Московской области утверждены распоряжения Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области от 27 декабря 2019 года № 20РВ-436 «Порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Московской области»⁴⁶, от 27 декабря 2019 года № 20РВ-437 «Порядок по организации деятельности приютов для животных и установлению норм содержания животных в них на территории Московской области»⁴⁷.

Распоряжением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области от 26 ноября 2021 года № 19РВ-477 утверждено «Положение о формировании и ведении Реестра приютов для животных в Московской области»⁴⁸. Несмотря на то, что данный документ (как отмечается в преамбуле) носит рекомендательный характер, реестр был создан и размещён на официальном сайте Министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://msh.mosreg.ru>).

Постановлением Правительства Московской области от 21 сентября 2021 года № 890/33 утверждено «Положение о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными на территории Московской области»⁴⁹, а постановлением Правительства Московской области от 30 ноября 2021 года № 1230/42 – «Перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на территории Московской области»⁵⁰. К индикаторам отнесены поступление в Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области сведений о возникновении очага бешенства или иной особо опасной болезни на территории приюта для животных без владельцев, а также увеличение количества биологических отходов более чем на 10% по сравнению с предшествующим аналогичным периодом (признак падежа).

Средства бюджета Московской области на решение проблем, связанных с наличием животных без владельцев, расходуются в виде субвенций муниципальным образованиям. Размер субвенции определяется

в соответствии с Методикой расчёта объёма субвенций, предоставляемых бюджетам городских округов Московской области из бюджета Московской области на осуществление отдельных полномочий по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками без владельцев (приложение 1 к Закону Московской области от 28 декабря 2016 года № 201/2016-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области в области обращения с собаками без владельцев»).

Объём выделяемых субвенций конкретному муниципальному образованию напрямую зависит от количества собак без владельцев, находящихся на территории городского округа Московской области, которое определяется уполномоченным органом на основании сведений, предоставленных городскими округами Московской области по результатам мониторинга, проведённого в году, предшествующем очередному финансовому году. Результаты мониторинга предоставляются городскими округами Московской области в уполномоченный орган до 1 июня года, предшествующего очередному финансовому году.

В 2019 году на субвенции было выделено 260 млн руб., из которых освоено 169,8 млн руб., что составляет 65,3% от выделенной суммы. Несмотря на это в 2020 году финансирование было увеличено на 16,3% и достигло 302,5 млн руб.⁵¹ Однако исполнение продолжило снижаться до 159 млн руб., что составило уже 52,6% от запланированных на год расходов. То есть не было освоено около половины предусмотренных законом Московской области лимитов бюджетных средств. Только в 2021 году ситуация начала относительно выравниваться: объём лимитов был снижен к уровню, близкому к уровню 2019 года (278 млн руб.), а исполнение несколько выросло, до 184,8 млн руб.

Несмотря на то, что в реестре приютов для животных Московской области по состоянию на 28 апреля 2022 года имеется только пять записей о четырёх приютах (один исключён из реестра через месяц после внесения в него), половина из которых открыта

⁴⁴ Ежедневные новости. Подмосковье. № 8. 18.01.2017.

⁴⁵ Положение о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Московской области, утверждённое постановлением Правительства Московской области от 3 марта 2020 года № 83/6.

⁴⁶ Опубликован на официальном сайте Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области: <https://msh.mosreg.ru/download/document/12809896>.

⁴⁷ Опубликован на официальном сайте Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области: <https://msh.mosreg.ru/download/document/6798238>.

⁴⁸ Опубликован на официальном сайте Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области: <https://msh.mosreg.ru/download/document/11758666>.

⁴⁹ Опубликован на официальном сайте Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области: <https://msh.mosreg.ru/download/document/11455199>.

⁵⁰ Опубликован на официальном сайте Правительства Московской области: <https://mosreg.ru/download/document/1153288>.

⁵¹ По данным Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области (письмо от 25.01.2022).

индивидуальными предпринимателями, сообщает об одном муниципальном и 34 частных приютах для животных, в которых содержатся 10 136 собак и 1041 кошка. На соответствующем сайте Министерства (<http://priyutmo.ru/>) имеются ссылки на 20 приютов для животных. В то же время в «Докладе по обобщённой практике при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на территории Московской области с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушения обязательных требований за IV квартал 2021 года», утверждённом приказом Министра сельского хозяйства и продовольствия Московской области от 16 декабря 2021 года № 19П-193, сообщается, что «на территории Московской области находится 40 приютов, из них 1 муниципальный, остальные частные».

По данным Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области, органы местного самоуправления проводят ежегодный мониторинг путём визуального подсчёта животных при двукратном обходе (объезде) и сообщают о наличии на территории 20 390 животных без владельцев на 1 июня 2021 года. Вместе с тем в вышеупомянутом докладе число животных на указанную дату относится исключительно к собакам.

При этом количество отловленных в 2019 году (19 294 собак) и выпущенных (19 142 особи без разделения на виды: собаки и кошки) составили соответственно 94,6% и 93,9% от общей численности популяции. Более того, по данным за 2020 год — I полугодие 2021 года было ещё отловлено 20 876 собак и выпущено 20 902 особи. Даже если предположить, что выпущены все кошки и число таковых не учитывается в данных ежегодного мониторинга, за рассматриваемый период было отловлено 40 170 и выпущено на прежние места обитания 35 101 собака, что составляет соответственно 197% и 172% от заявленной численности популяции.

Если исключить массовое нарушение органами местного самоуправления требований пункта 2 части 2 статьи 18 Закона об ответственном обращении с животными (недопустимость повторного отлова), достоверность приведённых сведений не может не вызывать сомнения.

При этом именно на данных мониторинга основан расчёт объёма субвенций, предоставляемых бюджетами городских округов Московской области из бюджета Московской области на осуществление отдельных го-

сударственных полномочий по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками без владельцев в соответствии с указанной выше методикой. В соответствии с нормативами расходов и коэффициентами для расчёта объёма субвенций, предоставляемых бюджетам городских округов Московской области из бюджета Московской области на осуществление отдельных государственных полномочий по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками без владельцев⁵², коэффициент, регулирующий количество собак без владельцев, подлежащих отлову, содержанию и ветеринарному обслуживанию, имеет значение 0,834, что означает необходимость ежегодного отлова, содержания, ветеринарного обслуживания и выпуска на прежние места обитания 83,4% от общей численности популяции безнадзорных собак (за исключением собак без владельцев, которые не могут быть возвращены на прежние места их обитания, составляющих 4% от отловленных).

Согласно данным, предоставленным Министерством сельского хозяйства и продовольствия Московской области, отмечается тенденция к росту количества обращений граждан по вопросам, связанным с животными без владельцев. Так, в 2020 году оно увеличилось на 82,7% по сравнению с предыдущим периодом.

После создания нормативной правовой базы для регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными в Московской области было начато проведение соответствующих проверок (78), в рамках которых выявлено 32 нарушения.

Основными видами нарушений здесь являются отсутствие документов, подтверждающих проведение вакцинации против бешенства, отсутствие разделения на зоны территории приюта, отсутствие систематического учёта животных.

14 декабря 2021 года утверждена «Ведомственная программа профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области в сфере регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на период 2022–2024 годов»⁵³.

В области обращения с животными без владельцев Минсельхозпродом Московской области проводятся рейды в местах массового отдыха граждан (парки, скверы) с целью информирования граждан о недопустимости бесконтрольного выгула домашних жи-

вотных в неустановленных местах. К одному из основных правонарушений, совершаемых гражданами, отнесён неконтролируемый выгул собак, свободное, неконтролируемое передвижение животного при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках.

Таким образом, представленные сведения позволяют сделать вывод, что Московская область является типичным регионом Центрального федерального округа, применяющим стратегию по обращению с животными без владельцев «отлов — стерилизация — возврат». При всей сравнительной экономической выгоды такого подхода отсутствие должного механизма обратной связи также не позволяет оценить эффективность мероприятий. Также при совершенствовании системы необходимы учёт и минимизация коррупционных рисков.

Другие регионы Центрального федерального округа

В целом региональное законодательство в Центральном федеральном округе сформировано.

В Воронежской области принят отдельный закон от 12 июля 2019 года № 93-ОЗ «Об ответственном обращении с животными, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области»⁵⁴, в котором разграничены полномочия органов государственной власти Воронежской области в области обращения с животными. В соответствии с данным законом и Положением об управлении ветеринарии Воронежской области⁵⁵ уполномоченным исполнительным органом государственной власти Воронежской области в области обращения с животными



⁵² Приложение № 2 к Закону Московской области от 28 декабря 2016 года № 201/2016-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области в области обращения с собаками без владельцев».

⁵³ Утверждена приказом Министра сельского хозяйства и продовольствия Московской области от 14 декабря 2021 года № 19П-187.

⁵⁴ Здесь и далее, если не указано иное, региональные нормативные правовые акты приводятся по данным Официального интернет-портала правовой информации: www.pravo.gov.ru.

⁵⁵ Утверждено постановлением Правительства Воронежской области от 13 мая 2009 года № 387.

определено управление ветеринарии Воронежской области. Управление Ветеринарии уполномочено осуществлять организацию мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, а также создавать приюты для животных и обеспечивать их функционирование на территории Воронежской области.

Во Владимирской, Орловской и Тверской областях полномочия по организации и проведению мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев не переданы муниципальным образованиям. В остальных регионах приняты законодательные акты по передаче указанных полномочий органам местного самоуправления уровня городского округа либо муниципального района.

В регионах, передавших полномочия в сфере обращения с животными без владельцев на муниципальный уровень, приняты соответствующие методики расчёта объёма субвенции каждому из муниципальных образований. Подходы к расчёту субвенции отличаются разнообразием, однако в абсолютном большинстве случаев базируются на количестве находящихся на территории муниципального образования животных без владельцев, то есть данных учёта.

Во всех регионах Центрального федерального округа приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев и порядок организации деятельности приютов для животных и установления

норм содержания животных в них, а также положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными.

Таким образом, можно утверждать, что нормативная правовая база субъектов Российской Федерации находится в стадии завершения формирования.

В Белгородской, Ивановской и Тамбовской областях, а также в городе Москве не определён единый орган исполнительной власти, ответственный за формирование и проведение региональной политики в области обращения с животными без владельцев. Как уже было отмечено выше, в Московской области таким органом является Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области. В оставшихся регионах управление в рассматриваемой сфере осуществляют региональные государственные органы, уполномоченные в области ветеринарии.

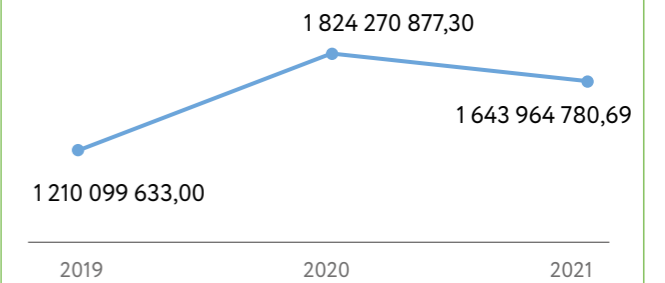
Поскольку закон Белгородской области от 3 марта 2021 года № 96 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев» вступил в силу с 1 января 2022 года, лимиты бюджетного финансирования консолидированного бюджета на 2019–2021 годы для реализации мероприятий в данной сфере не предусматривались.

Финансирование мероприятий по обращению с животными без владельцев распределяется по регионам неравномерно.

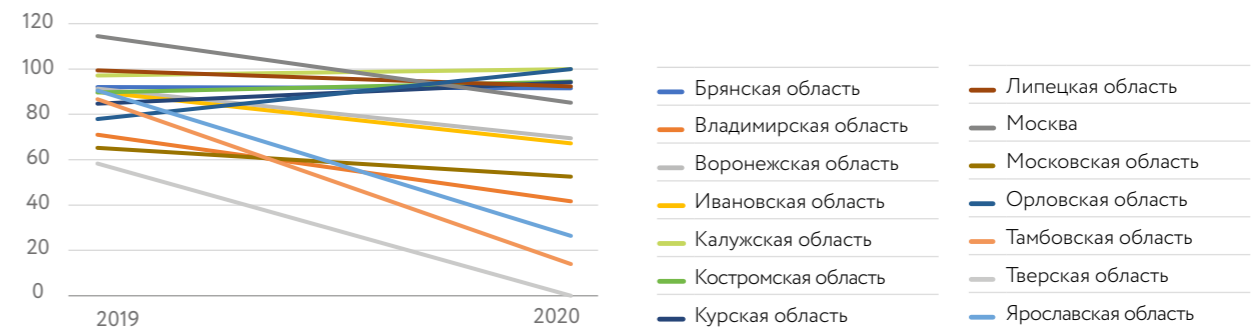
При анализе исполнения бюджетов отмечено почти повсеместное снижение в 2020 году, независимо от абсолютных величин лимитов, расходных обязательств. Одной из причин такой ситуации может служить задержка формирования регионами нормативной правовой базы при вступлении в действие с 1 января 2020 года соответствующих норм Закона об ответственном обращении с животными.

По информации, предоставленной правительством Тверской области, в 2020 и 2021 годах бюджетные обязательства не исполнены в полном объёме.

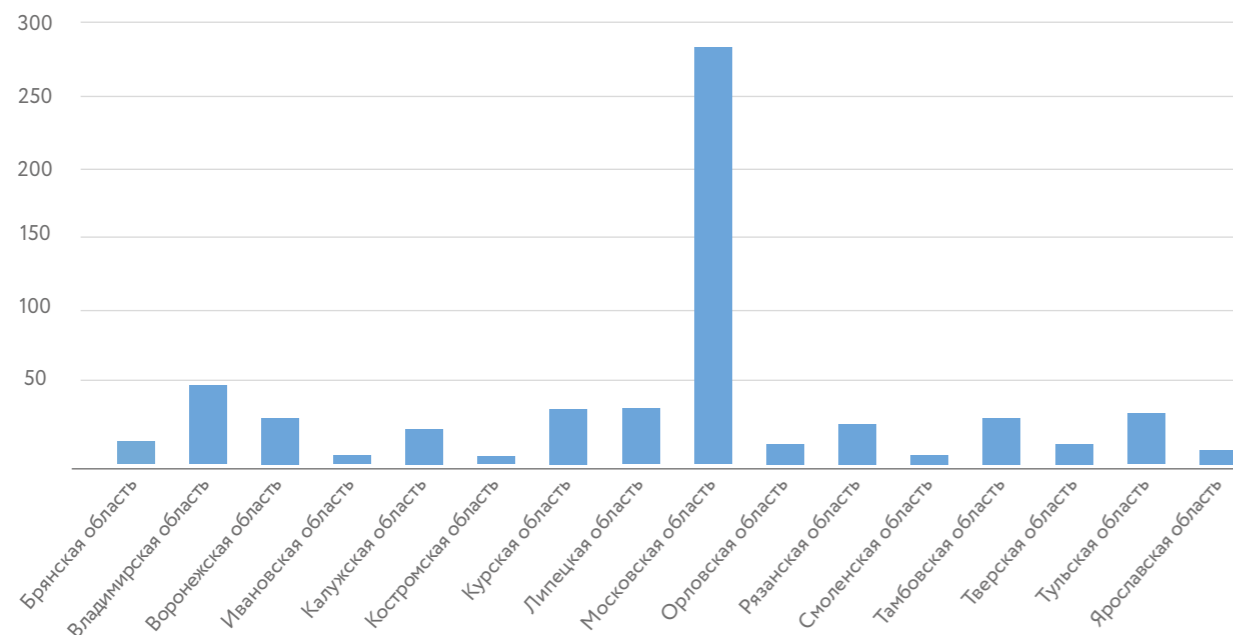
ДИНАМИКА ЛИМИТОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПО ЦЕНТРАЛЬНОМУ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ ЗА 2019–2021 ГОДЫ, РУБ.



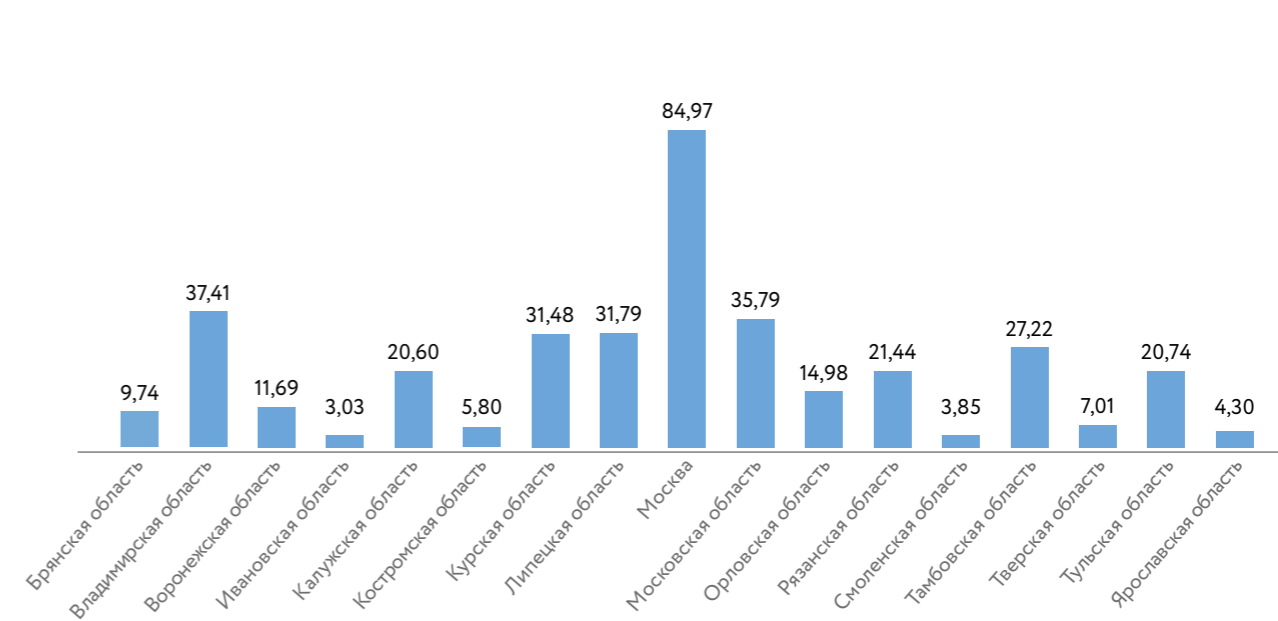
ДИНАМИКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ЗА 2019, 2020 ГОДЫ, %



ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА 2021 ГОД, МЛН РУБ.



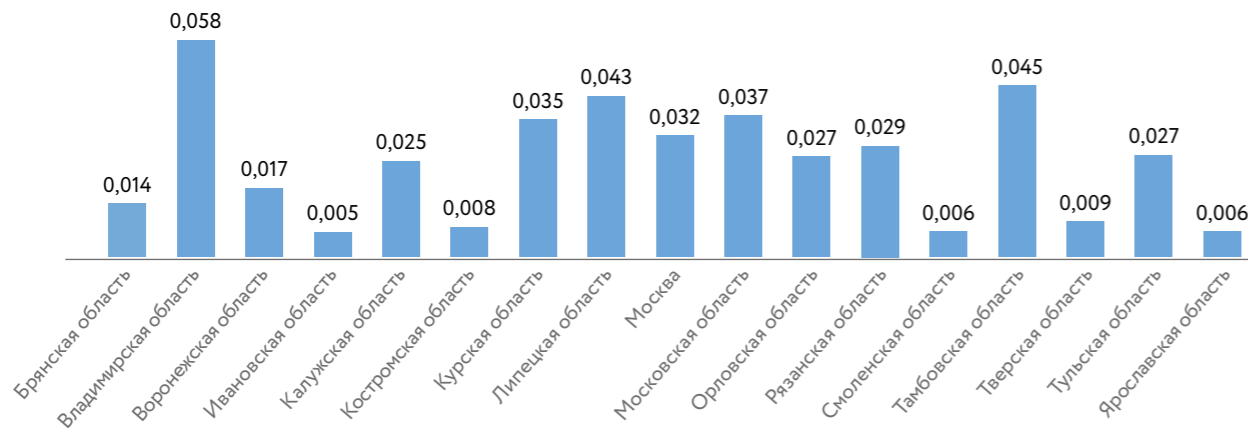
РАСХОДЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (В ГОД) ЗА 2021 ГОД, РУБ.



При существующей разнице в социально-экономическом положении регионов показательным для оценки веса, придаваемого решению проблем, связанных с наличием животных без владельцев, явля-

ется доля расходов субъекта Российской Федерации, предусмотренных на проведение соответствующих мероприятий в общей сумме расходов регионально-го бюджета⁵⁶.

ДОЛЯ В РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ ЗА 2021 ГОД, %



Как следует из представленных на диаграмме данных, несмотря на высокие абсолютные значения, в данном сравнении регион город Москва не является лидером. Наибольшее значение имеет Владимирская область, а наименьшее – Ивановская область.

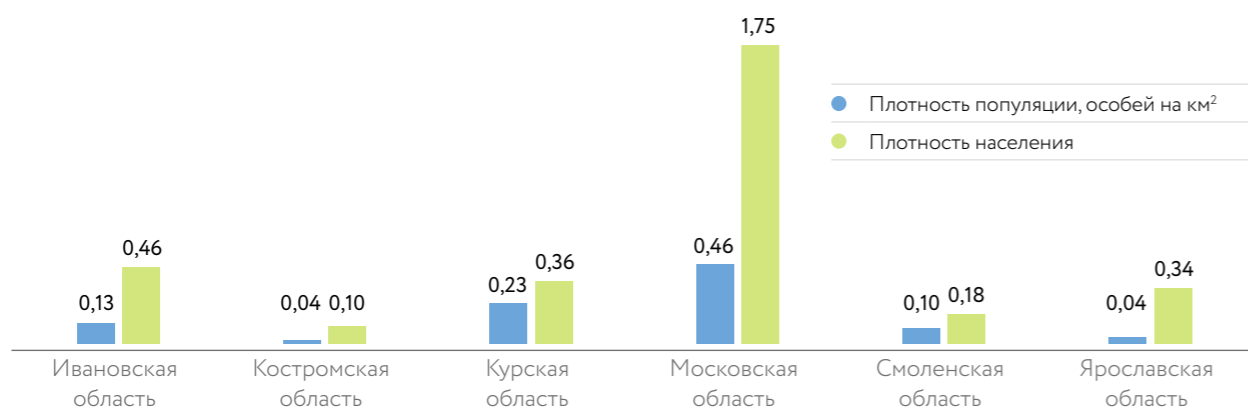
По имеющимся данным в Центральном федеральном округе имеется 14 государственных, 11 муниципальных и 76 частных приютов для животных.

Всего на территории Центрального федерального округа за рассматриваемый период было отловлено 119 695 животных без владельцев, из которых воз-

вращено на прежнее место обитания 70 514 особей. С учётом того, что нормы Закона об ответственном обращении с животными, запрещающие умерщвление животных без владельцев (кроме исключительных случаев), вступили в силу с 1 января 2019 года, а количество мест в приютах для животных ограничено, судьба более чем 49 тысяч животных остаётся неясной.

На следующей диаграмме представлено сравнение плотности популяции животных без владельцев, рассчитанной на основании данных регионов, заявивших о ведении мониторинга популяции животных без владельцев.

ПЛОТНОСТЬ ПОПУЛЯЦИИ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, ОСОБЕЙ НА КМ²



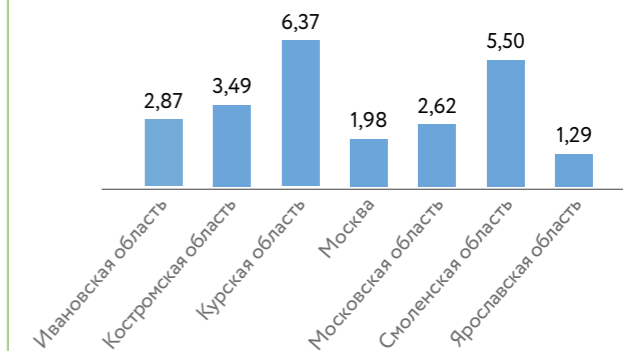
Здесь и далее правые столбцы диаграммы представляют плотность населения соответствующего региона (человек на км²), делённую на 100 (для наглядности диаграммы). Поскольку основные виды животных без владельцев (собаки и кошки) являются типичными синантропами, то есть видами, живущими рядом с человеком и использующими его, плотностные характеристики должны коррелировать, чего из полученных данных не наблюдается. Так, в Ярославской области плотность популяции ниже, чем в Смоленской, в Курской области выше, чем в Ивановской.

Дополнительно продемонстрируем разброс данных регионов по количеству животных без владельцев в расчёте на 1000 жителей.

Как видно из представленной диаграммы, разница в данных весьма велика и не может быть объяснена как природно-экологическими, так и экономико-географическими факторами.

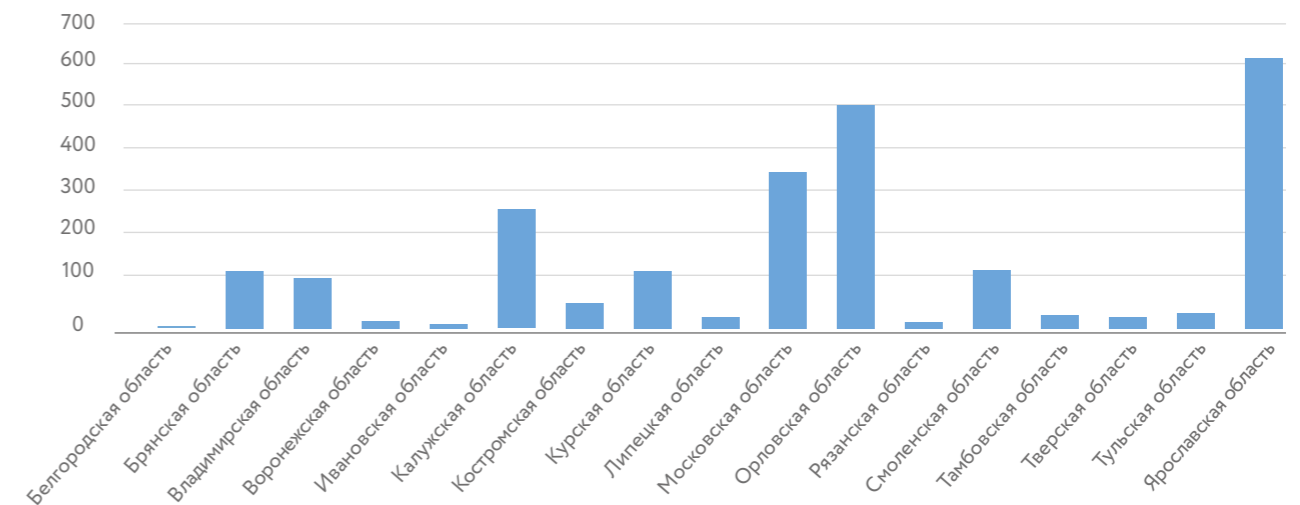
По количеству обращений граждан, связанных с наличием в регионах животных без владельцев, были

ЖИВОТНЫХ Б/В НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ



получены данные, также имеющие большой разброс значений. Для анализа они также соотнесены с количеством населения соответствующего региона.

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СВЯЗАННЫЕ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ НА 100 000 ЖИТЕЛЕЙ



⁵⁶ Здесь и далее используются данные региональных законодательных актов о бюджете на соответствующий год (общей сумме расходов соответствующего бюджета).

2.2 СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ ОТЛИЧАЕТСЯ РАЗНООБРАЗИЕМ ПРИРОДНО-КЛИМАТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИХ И ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ. УМЕРЕННЫЙ КЛИМАТ ДЛЯ НОВГОРОДСКОЙ, ПСКОВСКОЙ И ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТЕЙ СМЕНЯЕТСЯ К СЕВЕРУ НА СУБАРКТИЧЕСКИЙ В НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ. ПЛОТНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ СНИЖАЕТСЯ В НАПРАВЛЕНИИ СЕВЕРА, СООТВЕТСТВЕННО УМЕНЬШАЕТСЯ КОЛИЧЕСТВО ПРОМЫШЛЕННЫХ И ИНЫХ АНТРОПОГЕННЫХ ОБЪЕКТОВ.



В Калининградской, Ленинградской и Мурманской областях по вопросу обращения с животными приняты отдельные законодательные акты.

В регионах, передавших полномочия в сфере обращения с животными без владельцев на муниципальный уровень, приняты соответствующие методики расчёта объёма субвенции каждому из муниципальных образований. Архангельская и Калининградская области,

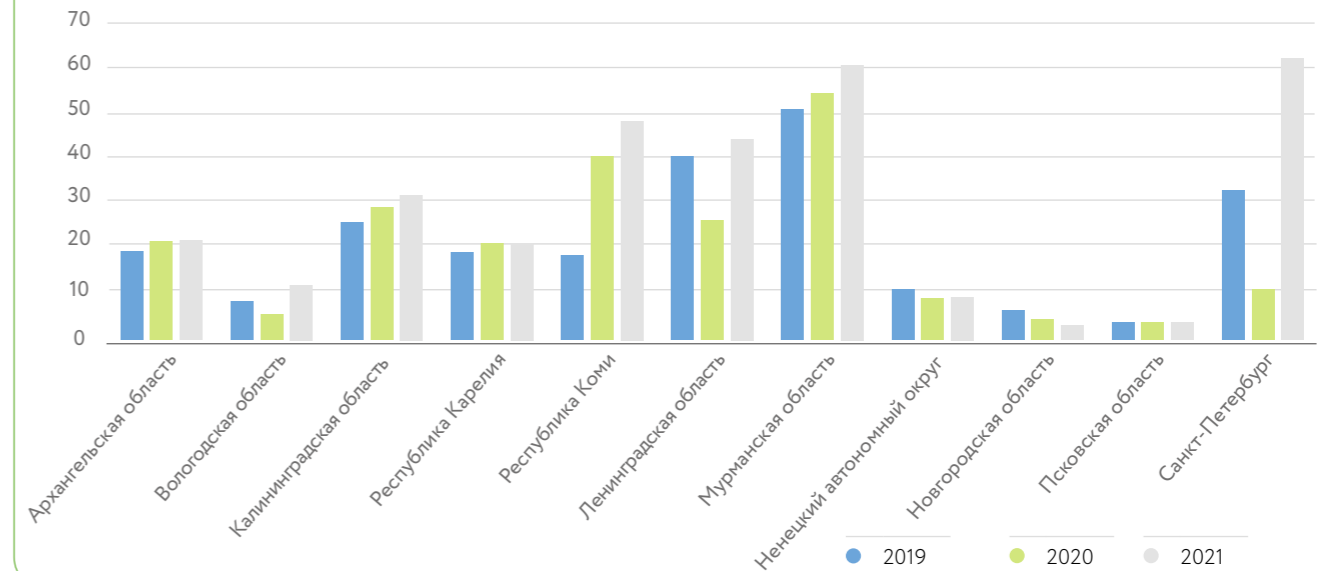
город Санкт-Петербург, а также Ненецкий автономный округ оставили исполнение указанных полномочий за органами исполнительной власти региона.

Во всех регионах Северо-Западного федерального округа приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев и порядок организации деятельности приютов для животных

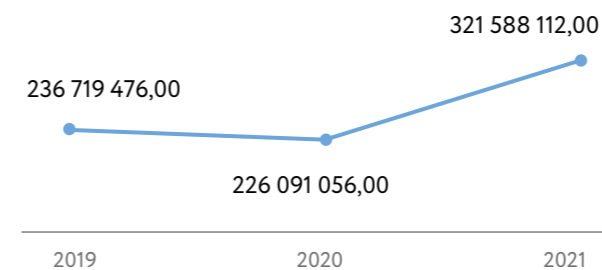
и установления норм содержания животных в них, а также положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными.

Во всех регионах Северо-Западного федерального округа определены органы, осуществляющие реализацию региональной политики в области обращения с животными.

ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА 2019, 2020 И 2021 ГОДЫ, МЛН РУБ.



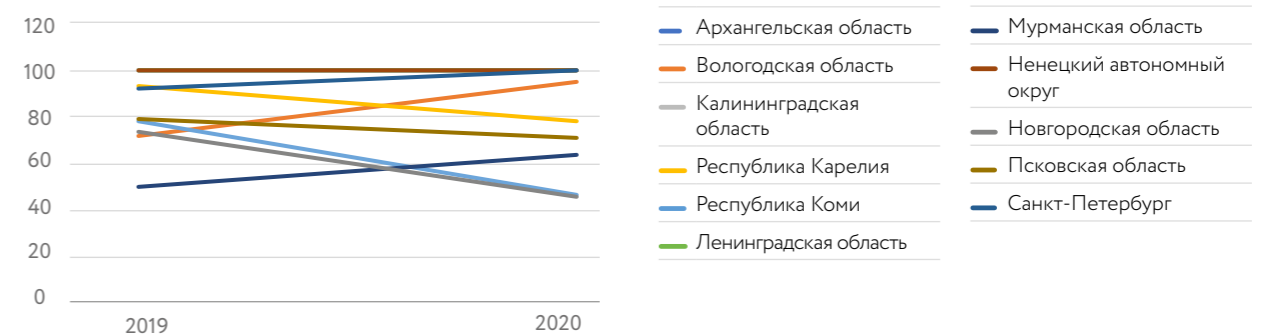
ДИНАМИКА ЛИМИТОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ЗА 2019–2021 ГОДЫ, РУБ.



Как видно на графике, выделение лимитов бюджетного финансирования имеет тенденцию к росту. Однако существенную роль вносит город Санкт-Петербург, увеличивший финансирование в 2021 году в 5,5 раза. В остальных регионах Северо-Западного федерального округа отмечается умеренный рост либо снижение (Новгородская область, Ненецкий автономный округ).

Несмотря на рост освоения бюджетных средств, отмечаемый в Вологодской и Мурманской областях, а также Санкт-Петербурге, на регионах округа отразились проблемы, приведшие к снижению в 2020 году.

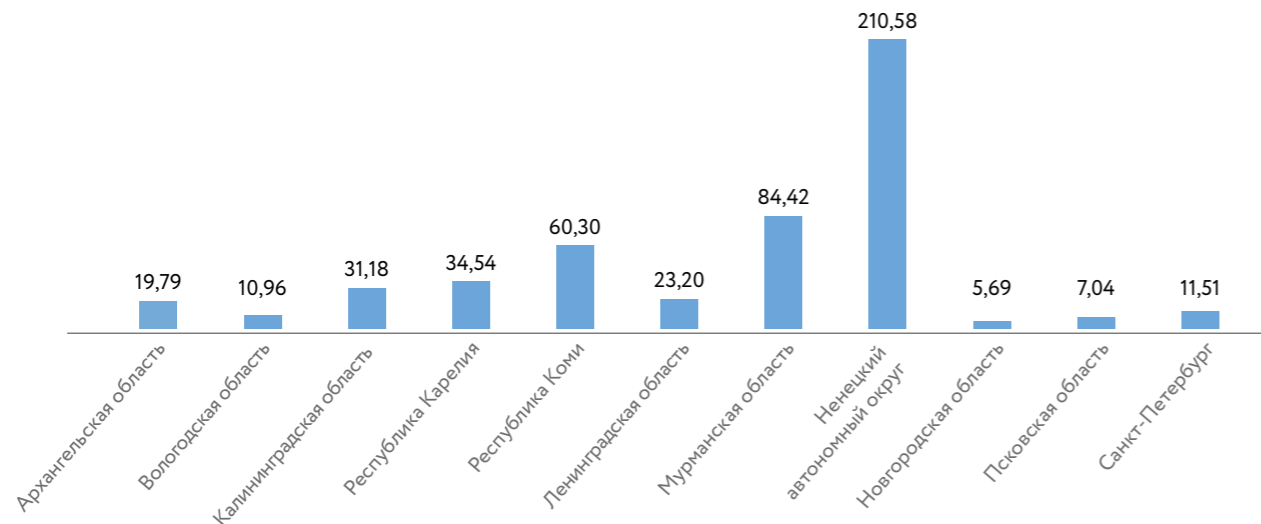
ДИНАМИКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ЗА 2019, 2020 ГОДЫ, %



Кроме того, необходимо отметить, что наряду со 100%-м исполнением, показанным Архангельской, Калининградской, Ленинградской областями, Ненецким авто-

номным округом и Санкт-Петербургом, в Новгородской области и Республике Коми в 2020 году было освоено менее половины выделенных лимитов.

РАСХОДЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (В ГОД) ЗА 2021 ГОД, РУБ.



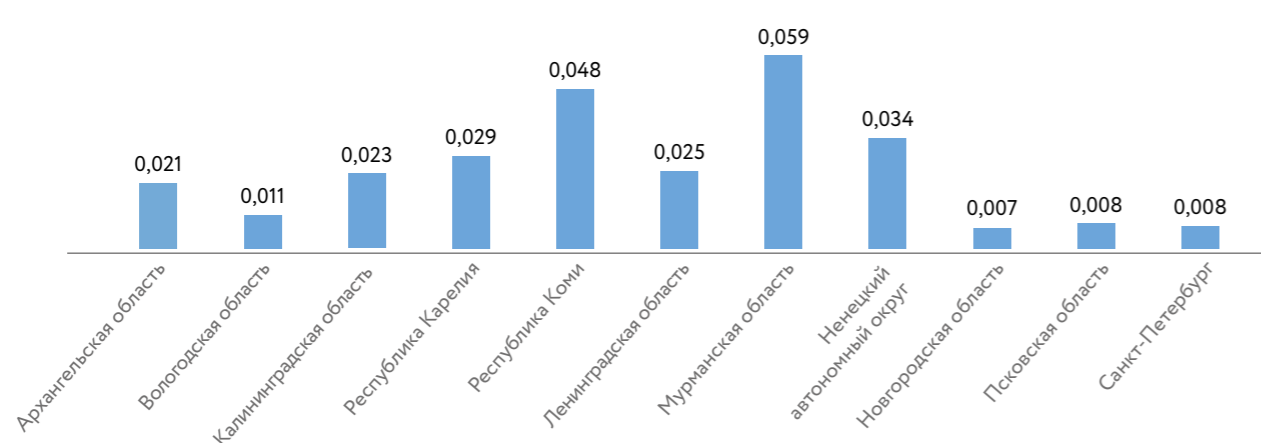
Сравнительно высокие расходы на душу населения в Ненецком автономном округе объясняются небольшой численностью проживающего населения.

Примечательно, что для обоих регионов — лидеров по удельному выделению средств на работы с животными без владельцев одновременно свойственны проблемы с их освоением. Это косвенно свидетельствует о наличии проблем бюджетного планирования в данных регионах.

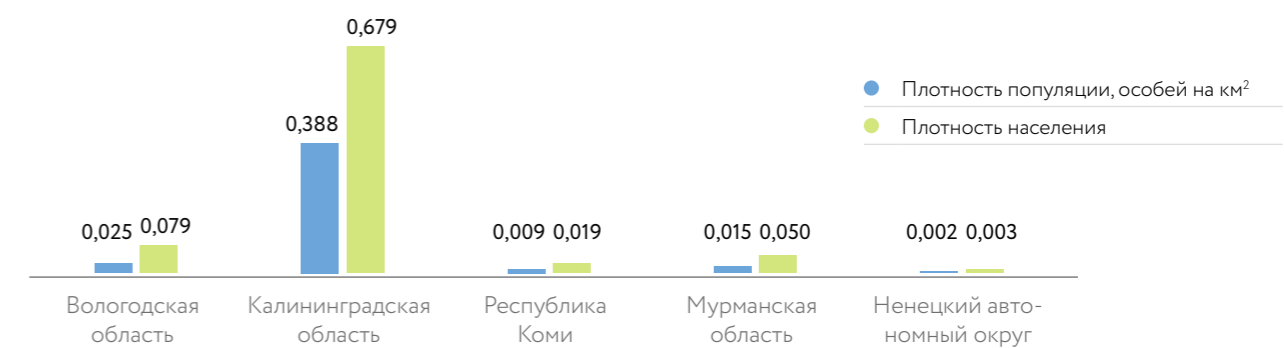
В Северо-Западном федеральном округе насчитывается 139 приютов, из которых 5 государственные и 5 муниципальные. Остальные приюты являются частными.

Всего на территории Северо-Западного федерального округа за рассматриваемый период было отловлено 39 741 животное без владельцев, из которых возвращено на прежнее место обитания 19 709 особей. С учётом ограниченности мест в приютах, как и в других регионах страны, неясна судьба более чем 20 тысяч животных.

ДОЛЯ В РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ ЗА 2021 ГОД, %



ПЛОТНОСТЬ ПОПУЛЯЦИИ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, ОСОБЕЙ НА КМ²

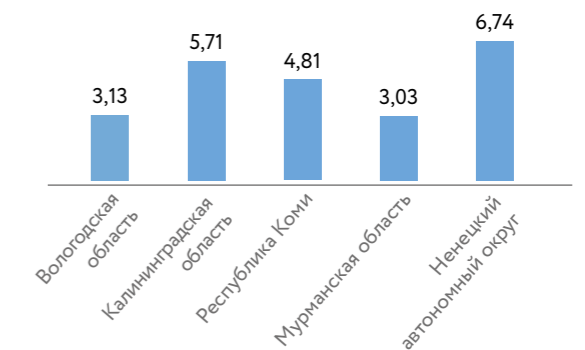


Из 11 регионов, входящих в Северо-Западный федеральный округ, данные мониторинга численности популяции животных без владельцев представили Вологодская, Калининградская и Мурманская области, Республика Коми и Ненецкий автономный округ.

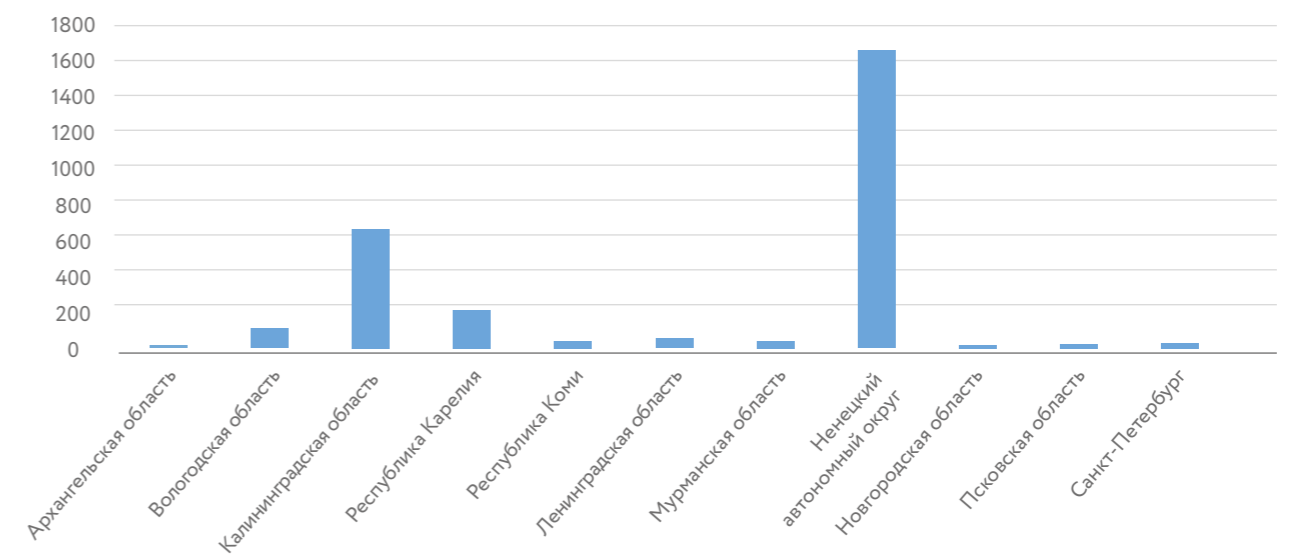
Значительным также является разброс по обращениям граждан, представленный на диаграмме ниже.

Как видно на диаграмме, большое количество обращений граждан по вопросам, связанным с животными без владельцев, происходит в регионе с самым высоким количеством таких животных на душу населения.

ЖИВОТНЫХ Б/В НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ



ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СВЯЗАННЫЕ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ НА 100 000 ЖИТЕЛЕЙ



2.3 ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ САМЫЙ КРУПНЫЙ ПО ПЛОЩАДИ И МАЛЫЙ ПО ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ. ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ ЮЖНОЙ ЧАСТИ, ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ СУРОВЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ И КОМПАКТНЫМ ПРОЖИВАНИЕМ НАСЕЛЕНИЯ В ОТДАЛЁННЫХ ДРУГ ОТ ДРУГА ПОСЕЛЕНИЯХ. ОБРАЗ ЖИЗНИ МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ, ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ ОТНОСИТЕЛЬНО КРУПНЫХ ГОРОДОВ (ЯКУТСК, ХАБАРОВСК, УЛАН-УДЕ, ЧИТА), СВЯЗАН С ТРАДИЦИОННЫМИ СПОСОБАМИ ОХОТЫ, В ТОМ ЧИСЛЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СОБАК.



Отдельные законодательные акты по вопросу ответственного обращения с животными приняты в Приморском и Камчатском краях. Кроме Чукотского автономного округа⁵⁷, все регионы приняли законодательные акты о передаче полномочий по организации мероприятий при осуществлении

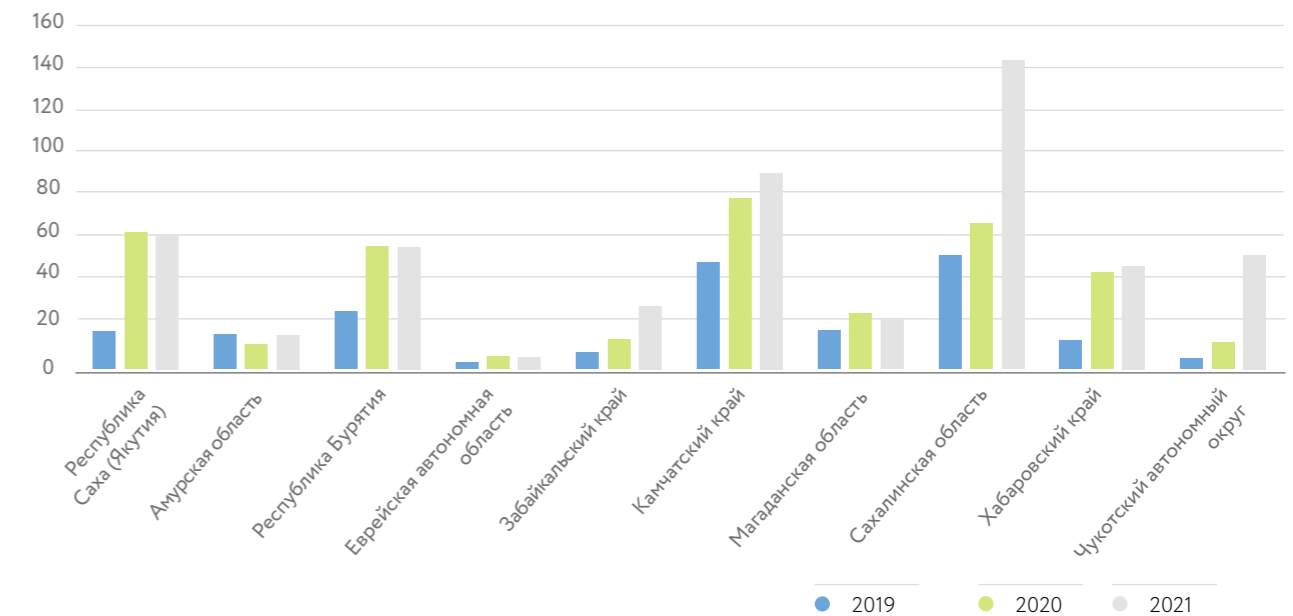
деятельности по обращению с животными без владельцев органам местного самоуправления.

Во всех регионах Дальневосточного федерального округа приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления деятельности

по обращению с животными без владельцев и порядок организации деятельности приютов для животных и установления норм содержания животных в них, а также положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными.

В большинстве регионов (за исключением Республики Бурятия и Сахалинской области) определены органы исполнительной власти, отвечающие за проведение региональной политики в области обращения с животными без владельцев.

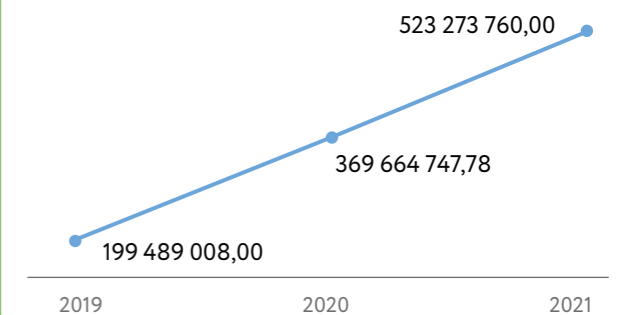
ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА 2019, 2020 И 2021 ГОДЫ, МЛН РУБ.



Как видно на графике, по Дальневосточному федеральному округу отмечается достаточно быстрое увеличение финансирования мероприятий по обращению с животными без владельцев. Вместе с тем имеется проблема освоения выделенных бюджетных средств. Так, из выделенных Еврейской автономной областью лимитов расходных обязательств на 5 млн руб. кассовое исполнение составило 68 430 руб., то есть 1,4%.

Падение исполнения бюджета за 2020 год отмечено во всех регионах Дальневосточного федерального округа, за исключением Магаданской области, где имеется увеличение с 43,8% до 55,3%.

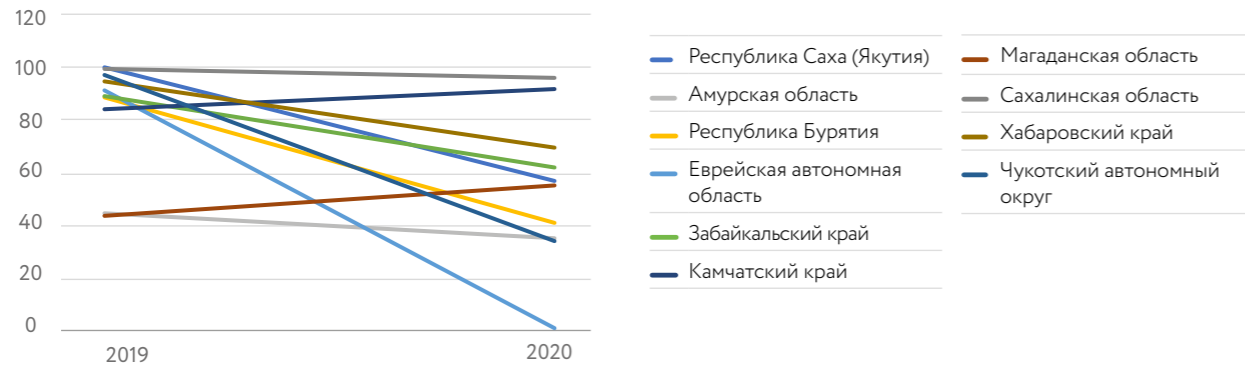
ДИНАМИКА ЛИМИТОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ЗА 2019–2021 ГОДЫ, РУБ.



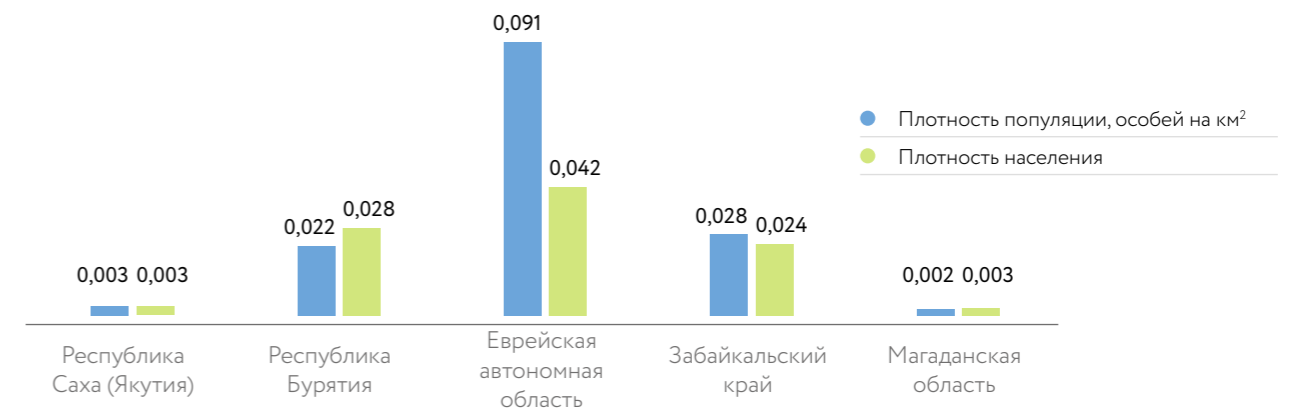
⁵⁷ 17 декабря 2015 года был принят Закон Чукотского автономного округа № 131-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Чукотского автономного округа государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев», действовавший до 1 января 2022 года и утративший силу в связи с изданием Закона Чукотского автономного округа от 7 декабря 2021 года № 72-ОЗ.



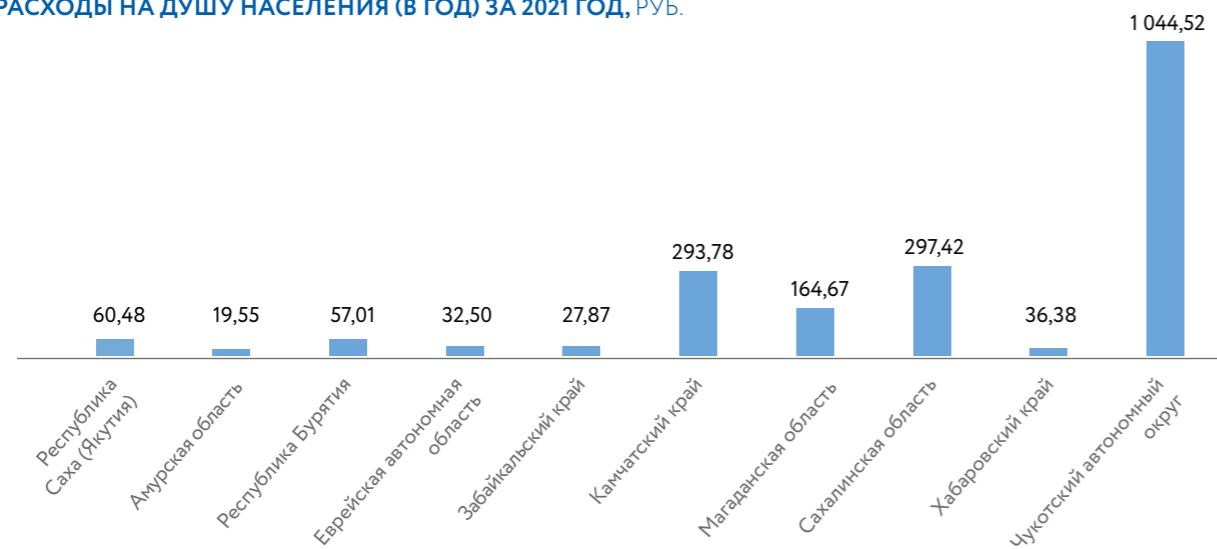
ДИНАМИКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ЗА 2019, 2020 ГОДЫ, %



ПЛОТНОСТЬ ПОПУЛЯЦИИ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, ОСОБЕЙ НА КМ²

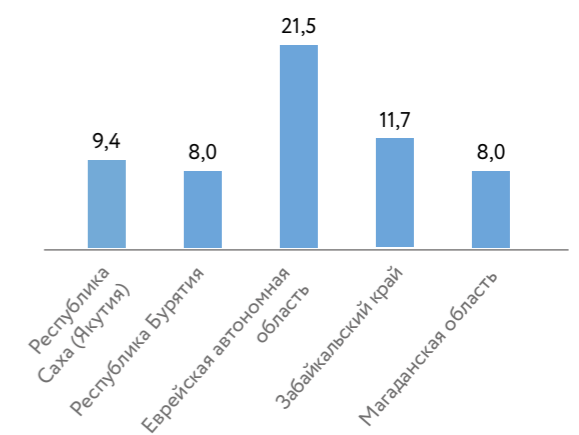


РАСХОДЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (В ГОД) ЗА 2021 ГОД, РУБ.



Обращает на себя внимание то, что согласно предоставленным данным самая высокая плотность животных без владельцев, как и отношение их к проживающему населению, отмечена в Еврейской автономной области. При этом данный регион характеризуется как самыми низкими лимитами бюджетного финансирования, так и низкой, как отмечено ранее, бюджетной дисциплиной. Однако представленные данные о низком количестве обращений граждан по вопросам, связанным с присутствием на территории животных без владельцев, в данном регионе может свидетельствовать о том, что указанная высокая плотность острых проблем с животными не порождает.

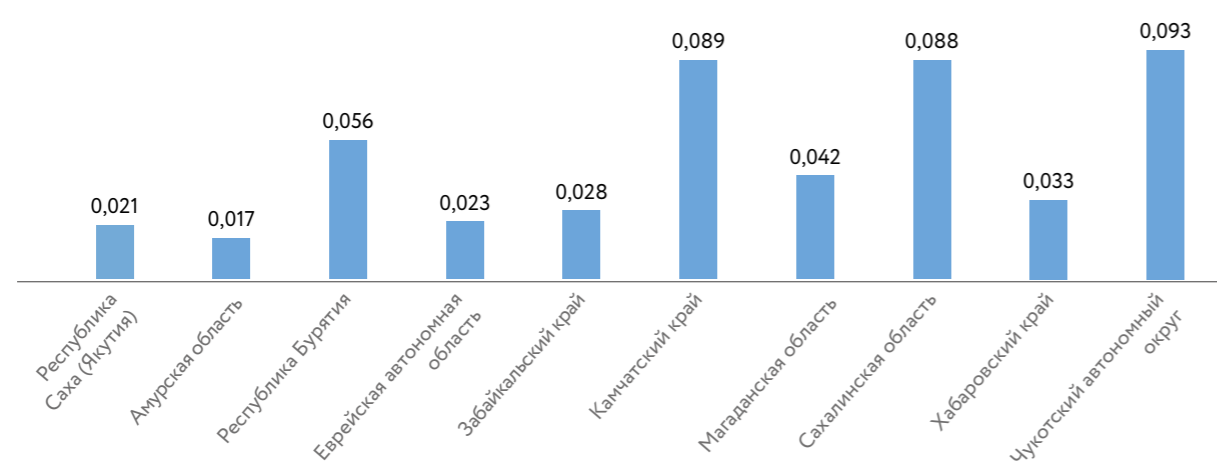
ЖИВОТНЫХ Б/В НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ



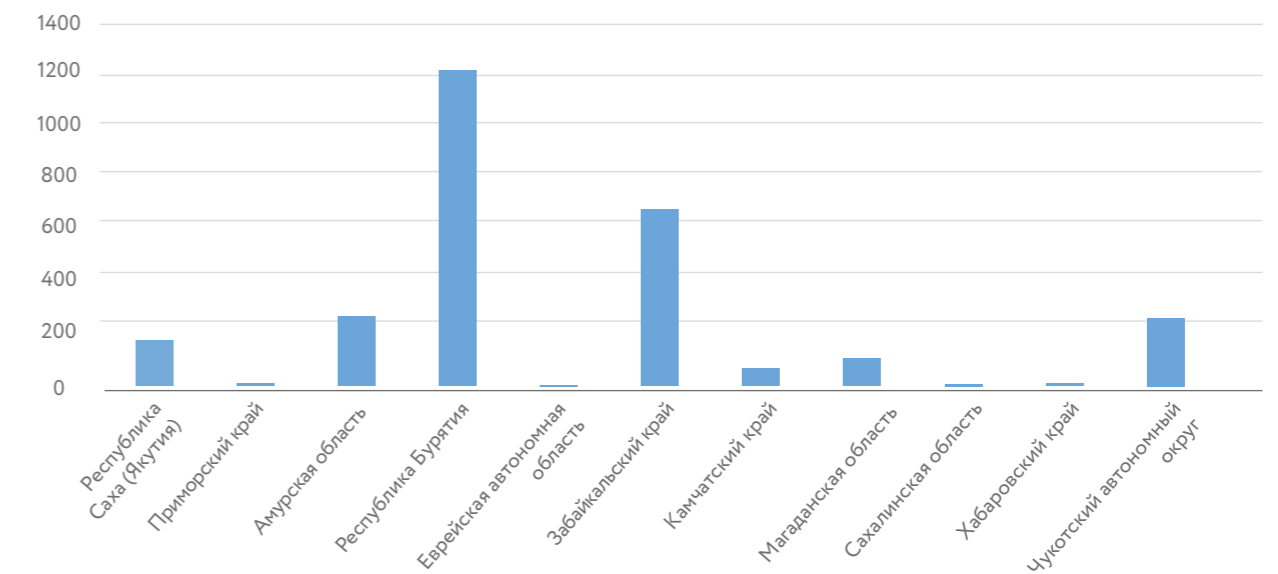
Безусловно, обращает на себя внимание доля расходов Чукотского автономного округа. Возможно, на Чукотке, как и в Ямало-Ненецком автономном

округе, столь высокие расходы на душу населения связаны с особенностями традиционного использования ездовых собак.

ДОЛЯ В РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ ЗА 2021 ГОД, %



ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СВЯЗАННЫЕ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ НА 100 000 ЖИТЕЛЕЙ



2.4 ПРИВОЛЖСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

ПРИВОЛЖСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ СРАВНИТЕЛЬНО ВЫСОКОЙ ПЛОТНОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ И РАЗВИТОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ. ПРИ ЭТОМ В ОКРУГЕ ВЫСОКА ДОЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСПУБЛИК, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИХСЯ ОСОБЕННОСТЯМИ ОТНОШЕНИЯ К ЖИВОТНЫМ СО СТОРОНЫ НАСЕЛЕНИЯ.



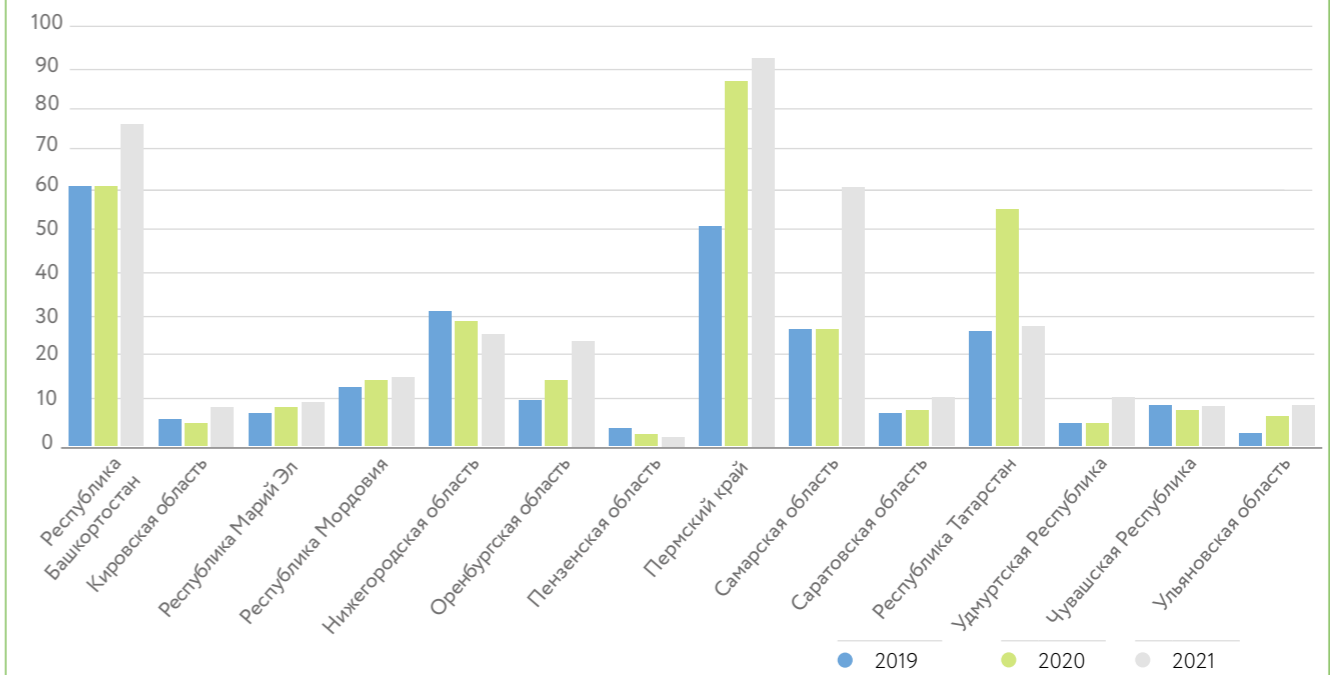
Во всех регионах Приволжского федерального округа принято решение о передаче полномочий по обращению с животными без владельцев органам местного самоуправления, о чём приняты соответствующие законодательные акты субъектов Российской Федерации.

В Республике Башкортостан принят закон от 29 июня 2020 года № 289-з «Об ответственном обращении с животными в Республике Башкортостан». Закон устанавливает разграничение компетенции органов государственной власти Республики Башкортостан в области обращения с животными, требования к организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев.

Также указанным законом признан утратившим силу закон Республики Башкортостан от 22 апреля 1997 года № 88-з «О домашних животных»⁵⁸, содержащий значительное количество специфических для Башкортостана норм и правил обращения с животными, часть из которых новым законодательным актом, как и федеральным законодательством, не предусмотрена.

Отдельный закон, регулирующий отношения в области обращения с животными без владельцев, принят также в Нижегородской области (Закон Нижегородской области от 28 сентября 2015 года № 136-З «Об обращении с животными без владельцев на территории Нижегородской области»).

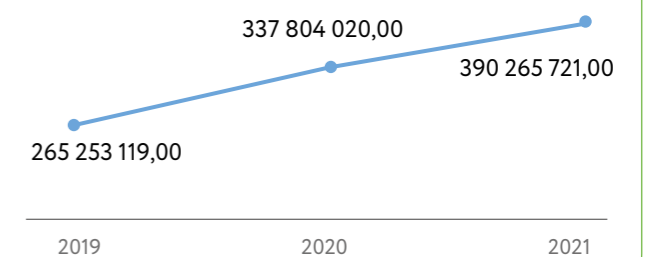
ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА 2019, 2020 И 2021 ГОДЫ, МЛН РУБ.



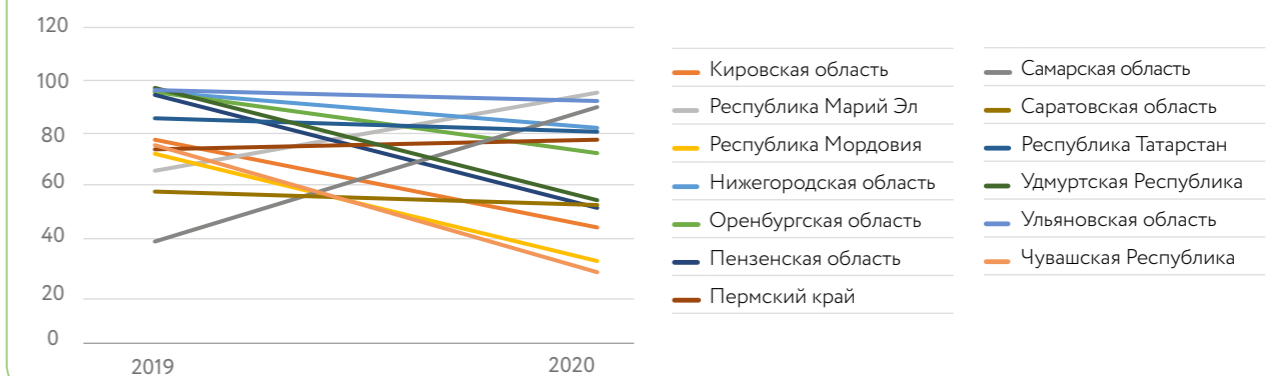
В целом по Приволжскому федеральному округу отмечается рост объёмов финансирования мероприятий по обращению с животными без владельцев, производимого за счёт средств региональных бюджетов. Определённое снижение отмечено только в Нижегородской и Пензенской областях, а также Республике Татарстан.

Исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, как и в целом по стране, характеризуется снижением в 2020 году. Исключение составляют Республики Татарстан и Марий Эл, а также Самарская область.

ДИНАМИКА ЛИМИТОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ЗА 2019–2021 ГОДЫ, РУБ.



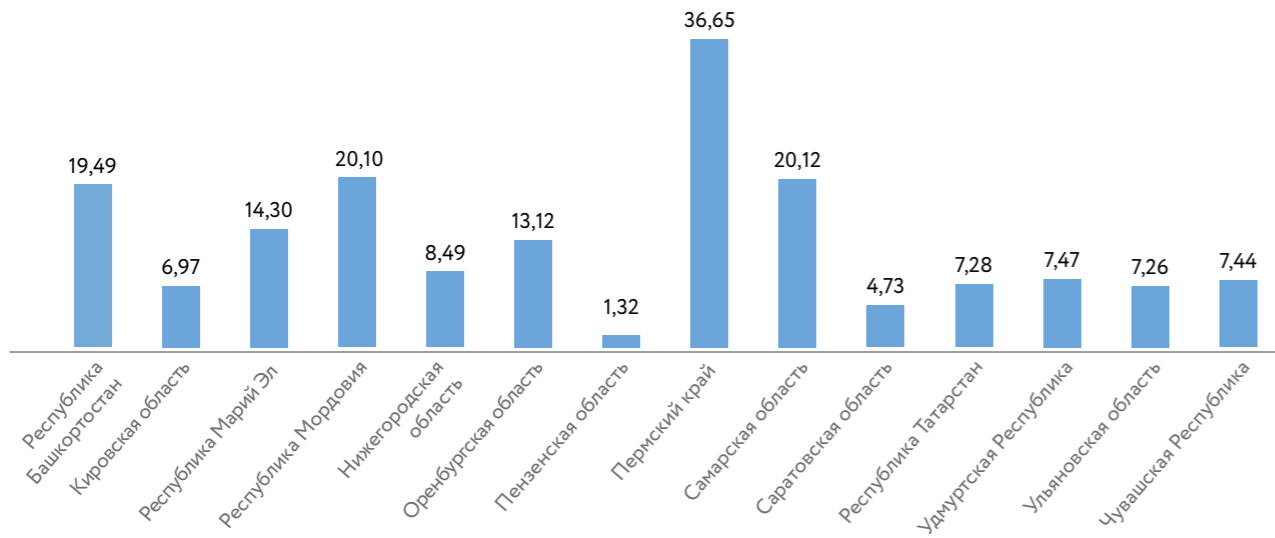
ДИНАМИКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ЗА 2019, 2020 ГОДЫ, %



⁵⁸ Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1997. № 12 (66). Ст. 777.

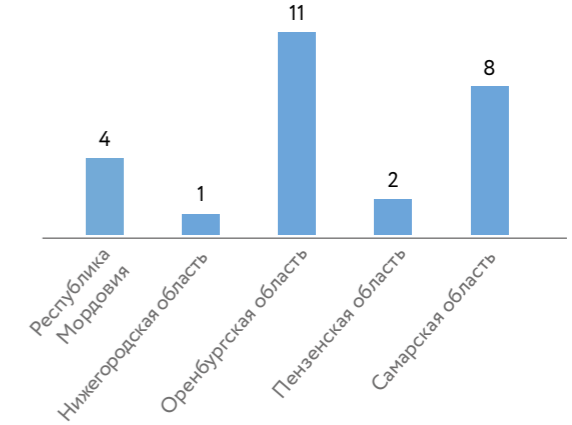


РАСХОДЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (В ГОД) ЗА 2021 ГОД, РУБ.

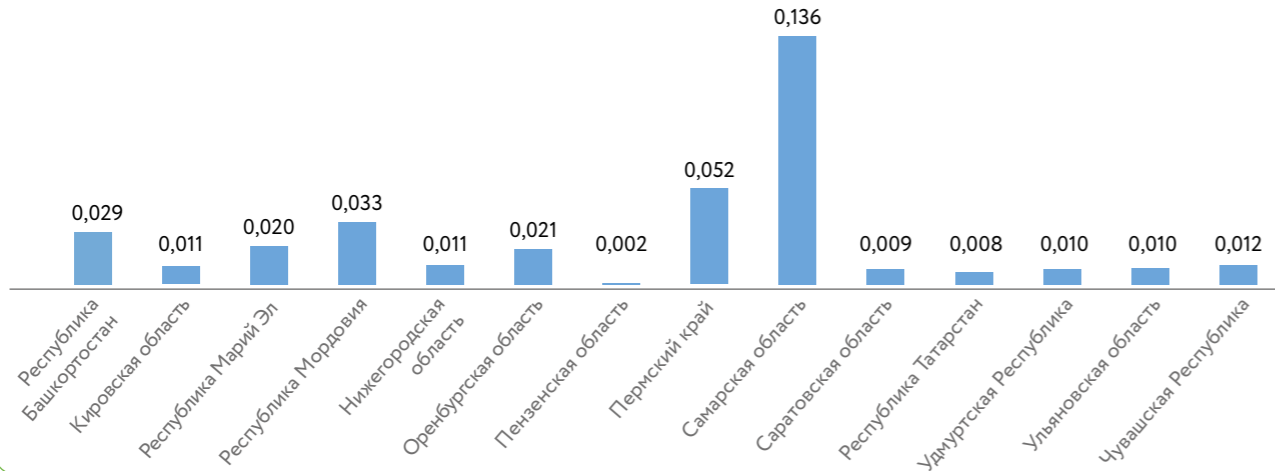


Обращает на себя внимание относительно высокое количество обращений граждан по проблемам, связанным с животными без владельцев, в Пермском крае. Это коррелирует с достаточно существенным ростом бюджетного финансирования в данном регионе.

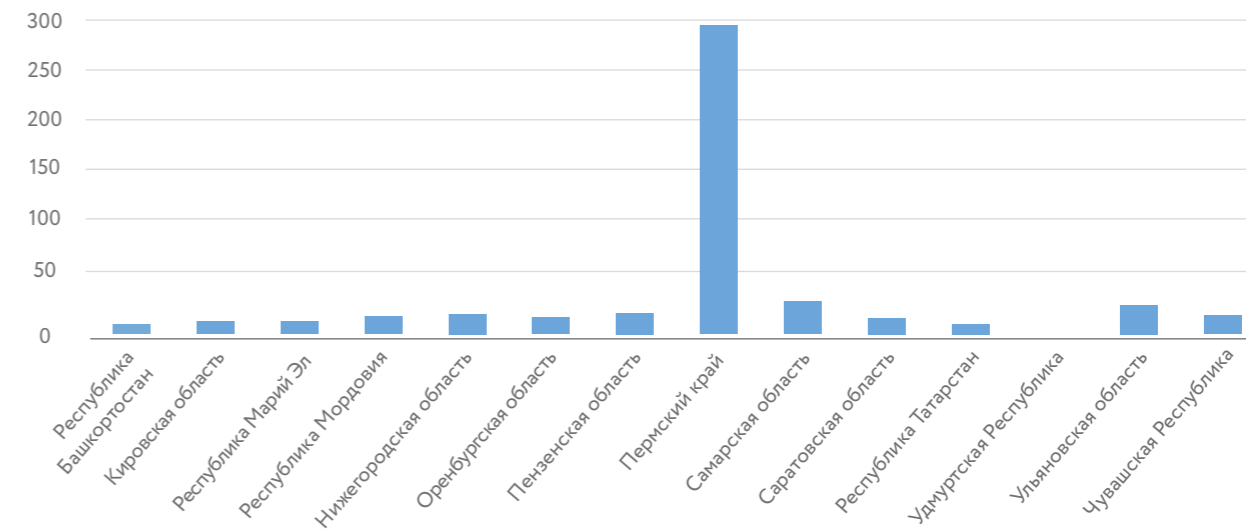
ЖИВОТНЫХ Б/В НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ



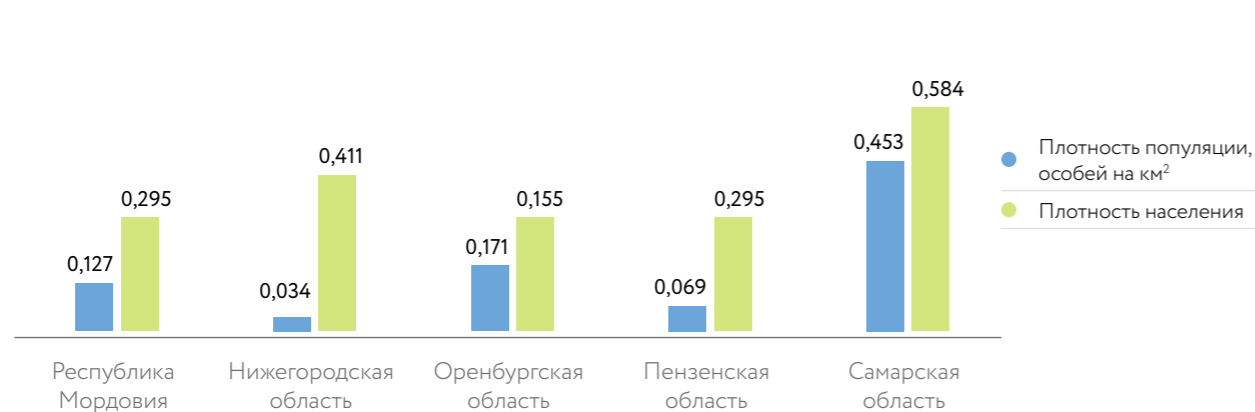
ДОЛЯ В РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ ЗА 2021 ГОД, %



ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СВЯЗАННЫЕ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ НА 100 000 ЖИТЕЛЕЙ



ПЛОТНОСТЬ ПОПУЛЯЦИИ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, ОСОБЕЙ НА КМ²



2.5 СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ ВЫСОКОЙ ПЛОТНОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ – БОЛЕЕ 58 ЧЕЛ. НА КМ². ИЗ СЕМИ ВХОДЯЩИХ В ОКРУГ РЕГИОНОВ ШЕСТЬ ПРЕДСТАВЛЯЮТ СОБОЙ НАЦИОНАЛЬНЫЕ РЕСПУБЛИКИ.



Для Северо-Кавказского федерального округа характерно преобладание сельскохозяйственного производства с небольшим количеством промышленных предприятий и, следовательно, промышленных зон.

В республиках Карачаево-Черкесская и Северная Осетия – Алания, а также в Ставропольском крае приняты региональные законодательные акты по вопросам ответственного обращения с животными. В Чеченской и Карачаево-Черкесской республиках полномочия по организации и проведению мероприятий по обращению с животными без владельцев закреплены за органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. В остальных регионах Северо-Кавказского федерального округа указанные полномочия переданы органам

местного самоуправления путём принятия соответствующих региональных законодательных актов.

Несмотря на принятый закон Республики Ингушетия от 2 апреля 2020 года № 8-РЗ «О наделении органов местного самоуправления Республики Ингушетия отдельными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев», частью 1 статьи 6 которого предусмотрено финансирование переданных полномочий из республиканского бюджета, в рассматриваемом периоде лимиты бюджетного финансирования консолидированного бюджета Республики Ингушетия на 2019, 2020, 2021 годы на решение проблем, связанных с животными без владельцев, не выделялись. С учётом

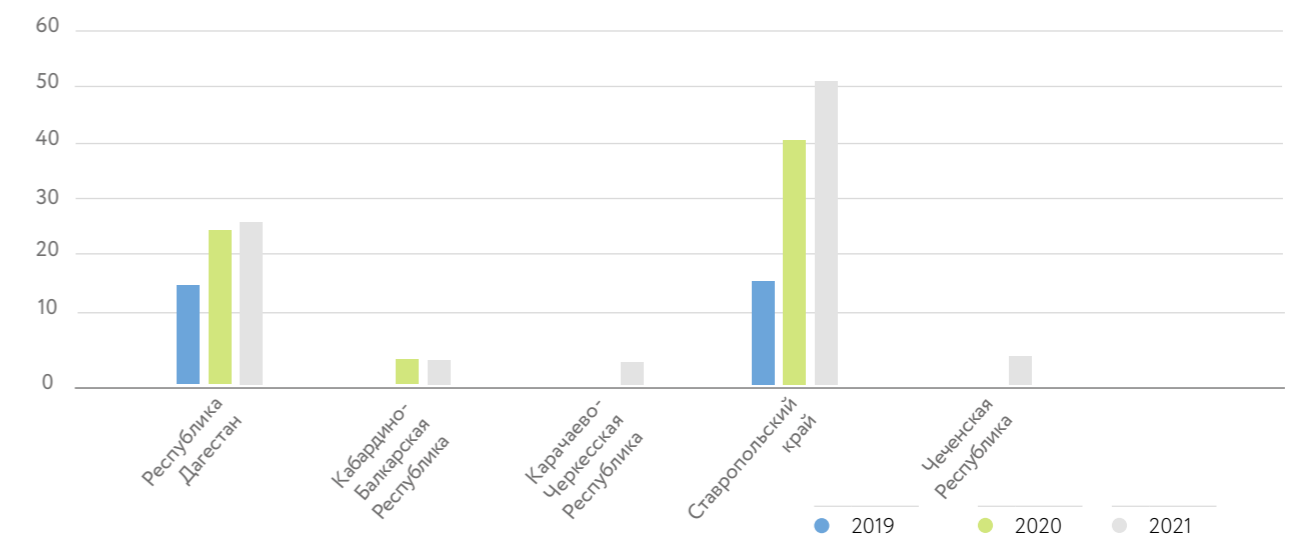
отсутствия на территории Республики Ингушетия приютов для животных остаётся неясным, какими силами и за счёт каких средств выполнены заявленные работы по отлову с последующим возвратом на прежнее место обитания 256 животных.

Аналогичная ситуация в Республике Северная Осетия – Алания. В соответствии с законом Республики Северная Осетия – Алания от 7 декабря 2020 года № 102-РЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа г. Владикавказ отдельными государственными полномочиями Республики Северная Осетия – Алания в сфере обращения с животными без владельцев на территории Республики Северная Осетия – Алания» финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий осуществляется за счёт

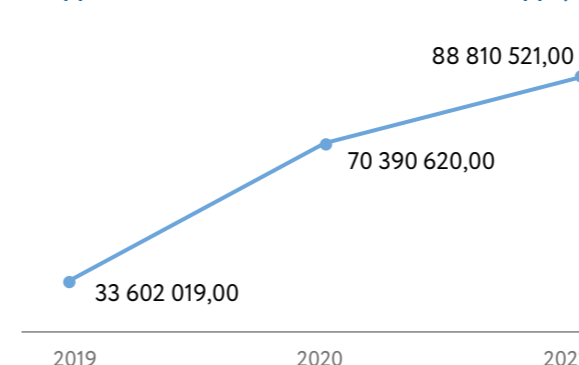
предоставления бюджетам муниципальных районов и городского округа г. Владикавказ субвенций из республиканского бюджета Республики Северная Осетия – Алания в соответствии с законом о республиканском бюджете Республики Северная Осетия – Алания на очередной финансовый год и на плановый период. Вместе с тем финансируемое из бюджета муниципального образования городского округа г. Владикавказ муниципальное казённое учреждение «ВЛАДПИТОМНИК» освоило в 2019 году 1 943 000 руб., в 2020 году – 3 365 411 руб. и в 2021 году – 8 785 130 руб.

В связи с неполнотой предоставленных данных анализ исполнения расходов бюджетных обязательств можно сделать лишь в отношении Республики Дагестан и Ставропольского края.

ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА 2019, 2020 И 2021 ГОДЫ, МЛН РУБ.



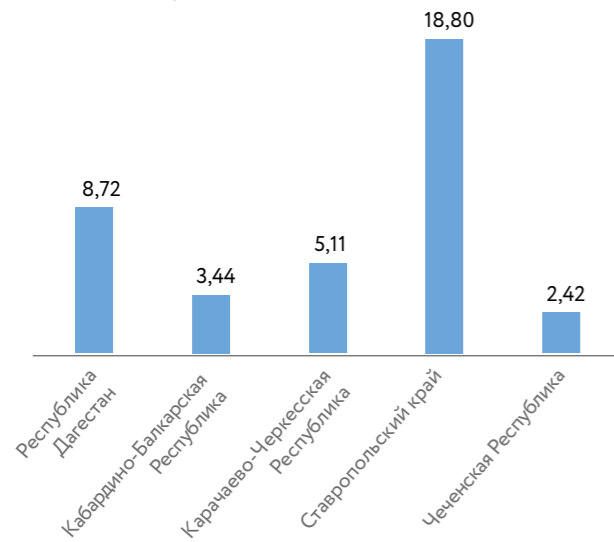
ДИНАМИКА ЛИМИТОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ЗА 2019–2021 ГОДЫ, РУБ.



ДИНАМИКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ЗА 2019, 2020 ГОДЫ, %

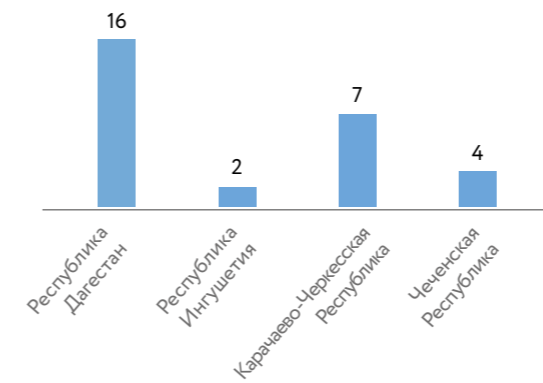


**РАСХОДЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (В ГОД)
ЗА 2021 ГОД, РУБ.**



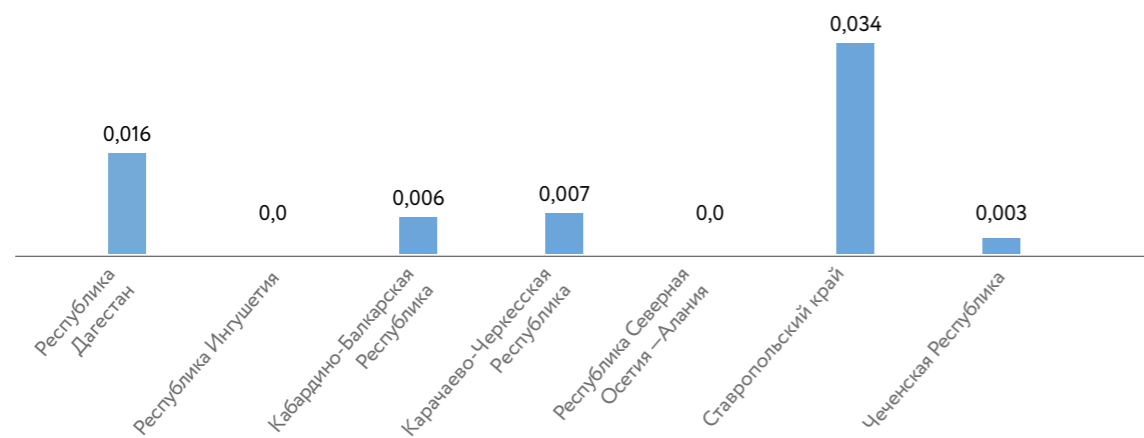
Для двух указанных регионов характерны также сравнительно высокие плотность популяции животных без владельцев и относительные объёмы регионального бюджетного финансирования в данной сфере.

ЖИВОТНЫХ Б/В НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ

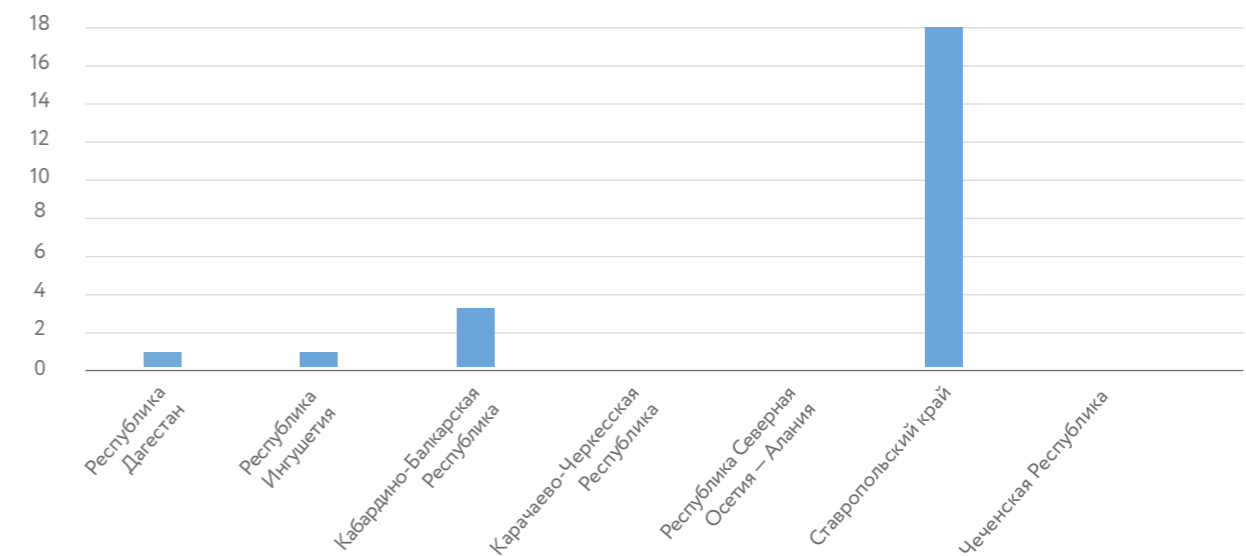


Несмотря на более высокую плотность популяции животных без владельцев в Республике Дагестан, в Ставропольском крае число обращений жителей, связанных с наличием животных без владельцев, существенно выше. Это коррелирует с повышенным объёмом бюджетного финансирования в данном регионе.

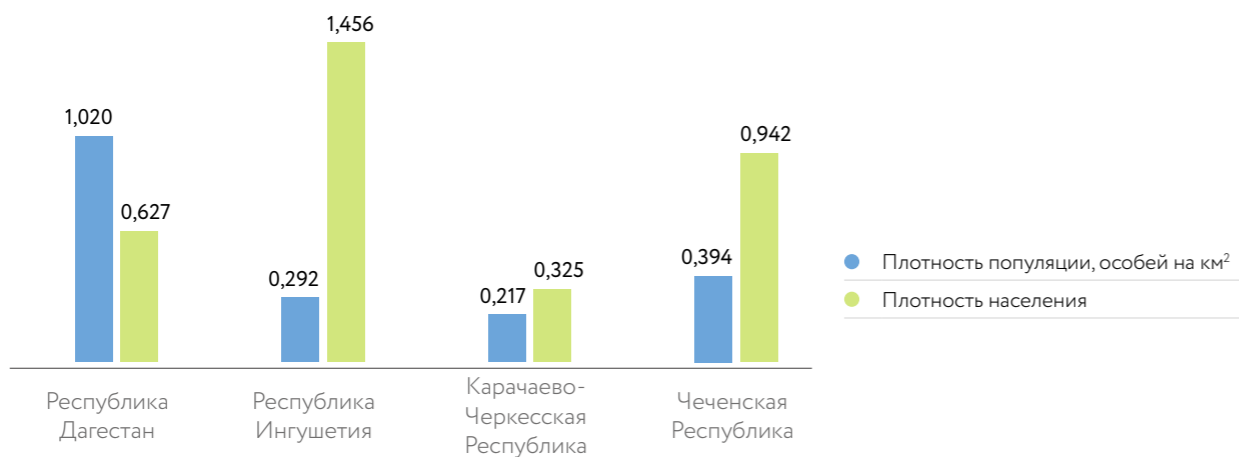
ДОЛЯ В РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ ЗА 2021 ГОД, %



**ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СВЯЗАННЫЕ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ
НА 100 000 ЖИТЕЛЕЙ**



ПЛОТНОСТЬ ПОПУЛЯЦИИ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, ОСОБЕЙ НА КМ²



2.6 СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

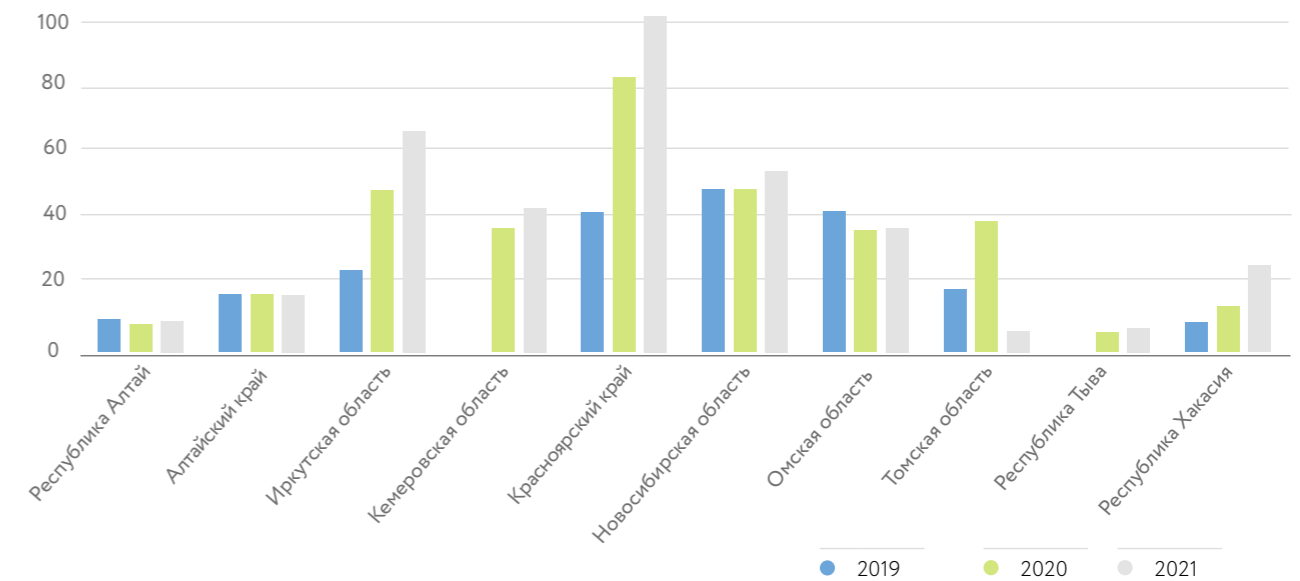
СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ НИЗКОЙ ПЛОТНОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ, СОСРЕДОТОЧЕННОГО В ОСНОВНОМ НА ЮГЕ, ЧТО В ТОМ ЧИСЛЕ СОЗДАЁТ ВЕСЬМА НЕРАВНОМЕРНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ ПОПУЛЯЦИЙ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ.



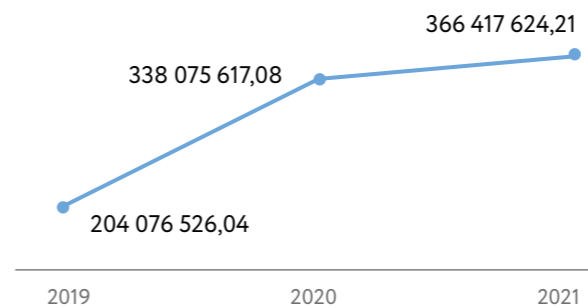
Во всех регионах Сибирского федерального округа полномочия по организации и проведению мероприятий по обращению с животными без владельцев

переданы органам местного самоуправления путём принятия соответствующих региональных законодательных актов.

ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА 2019, 2020 И 2021 ГОДЫ, МЛН РУБ.

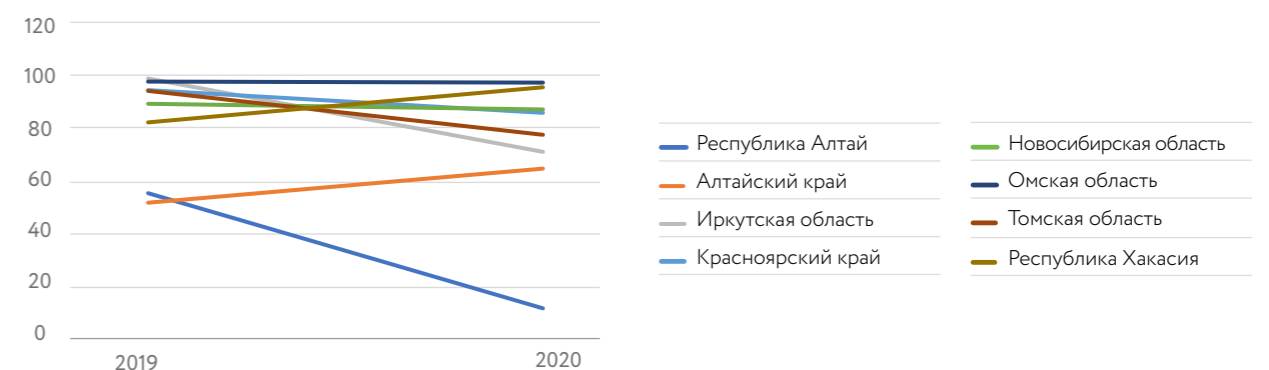


ДИНАМИКА ЛИМИТОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ЗА 2019–2021 ГОДЫ, РУБ.



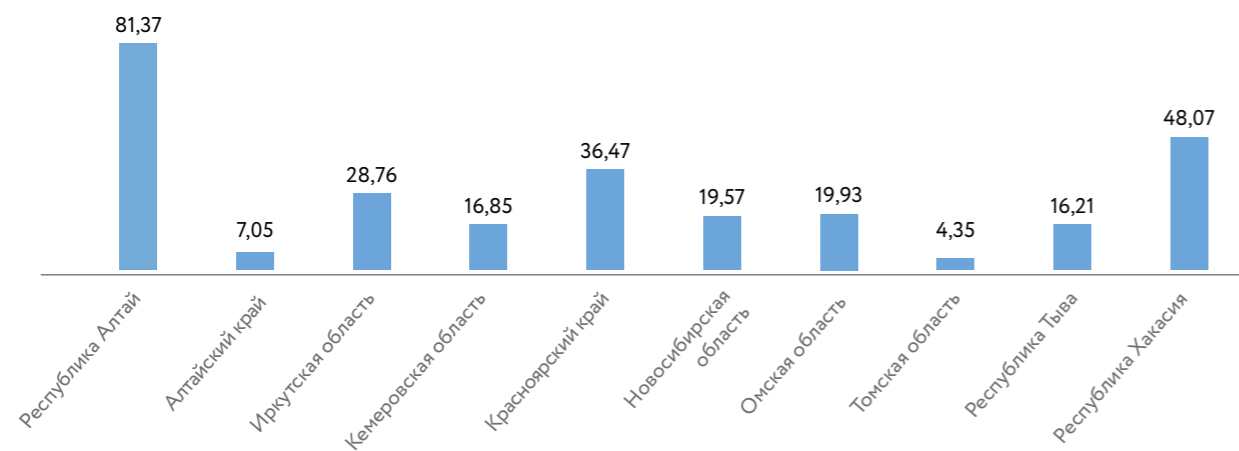
За исключением Республики Хакасия и Алтайского края в 2020 году отмечено падение исполнения бюджетных лимитов в регионах.

ДИНАМИКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ЗА 2019, 2020 ГОДЫ, %

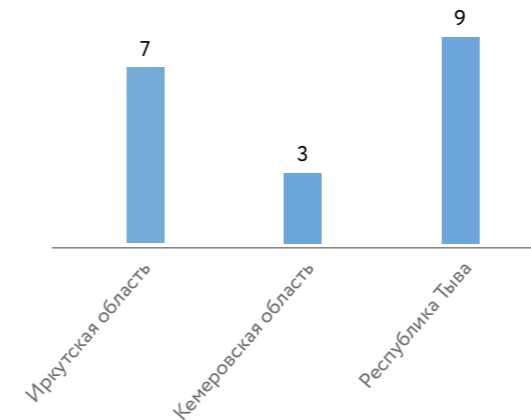




РАСХОДЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (В ГОД) ЗА 2021 ГОД, РУБ.

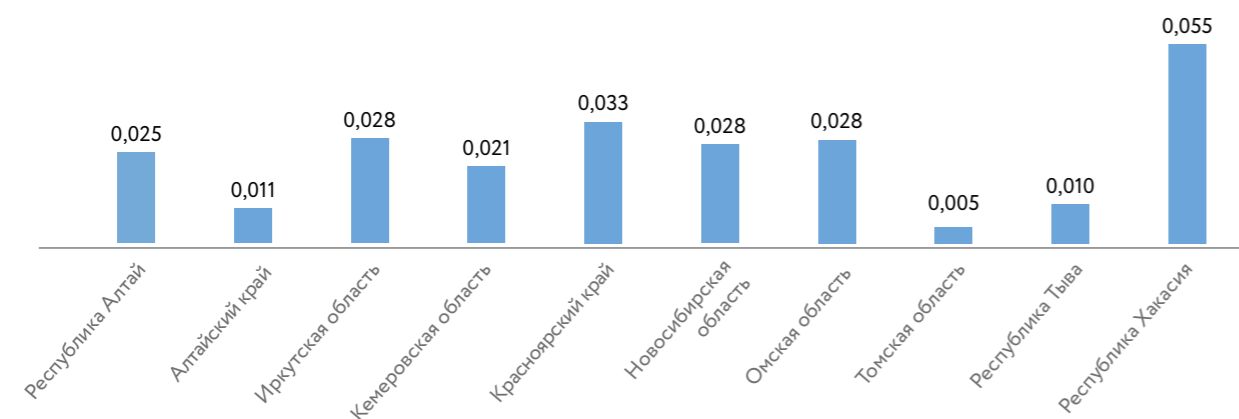


ЖИВОТНЫХ Б/В НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ

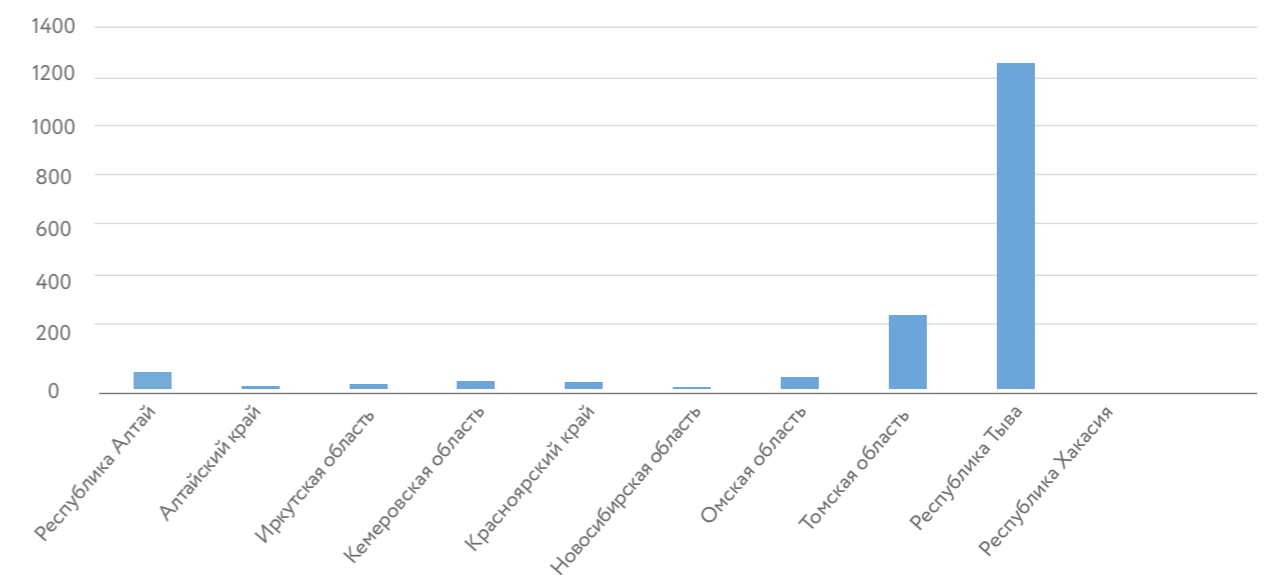


Наибольшее относительное количество обращений населения фиксируется в Республике Тыва. Это отчасти коррелирует с отношением количества животных без владельцев к количеству жителей. Кроме того, в данном регионе наименьшая абсолютная величина выделяемых на решение данной проблемы бюджетных ассигнований.

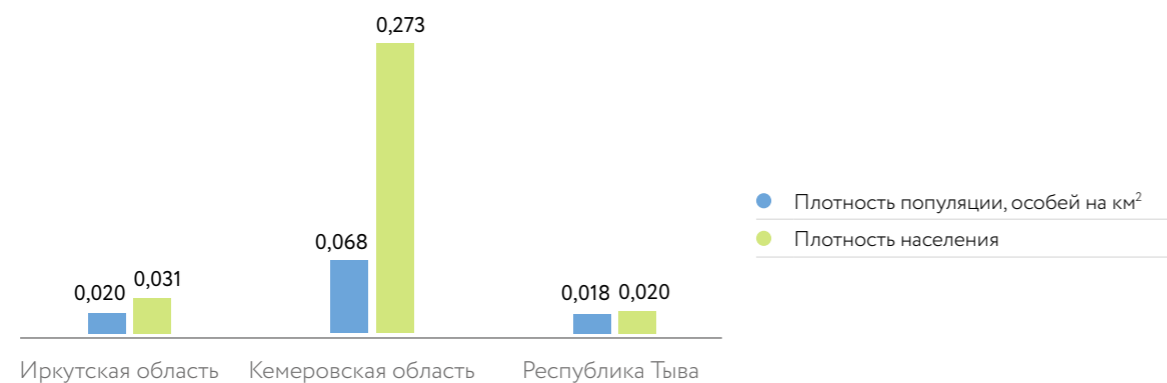
ДОЛЯ В РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ ЗА 2021 ГОД, %



ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СВЯЗАННЫЕ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ НА 100 000 ЖИТЕЛЕЙ



ПЛОТНОСТЬ ПОПУЛЯЦИИ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, ОСОБЕЙ НА КМ²



2.7 УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ ВЕСЬМА НЕОДНОРОДЕН КАК ПО КЛИМАТУ, ТАК И ПО ПЛОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ. ДЛЯ РЕГИОНА ХАРАКТЕРНО НАЛИЧИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ, СОЧЕТАЮЩИХСЯ НА ЮГЕ С СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ УГОДЬЯМИ.

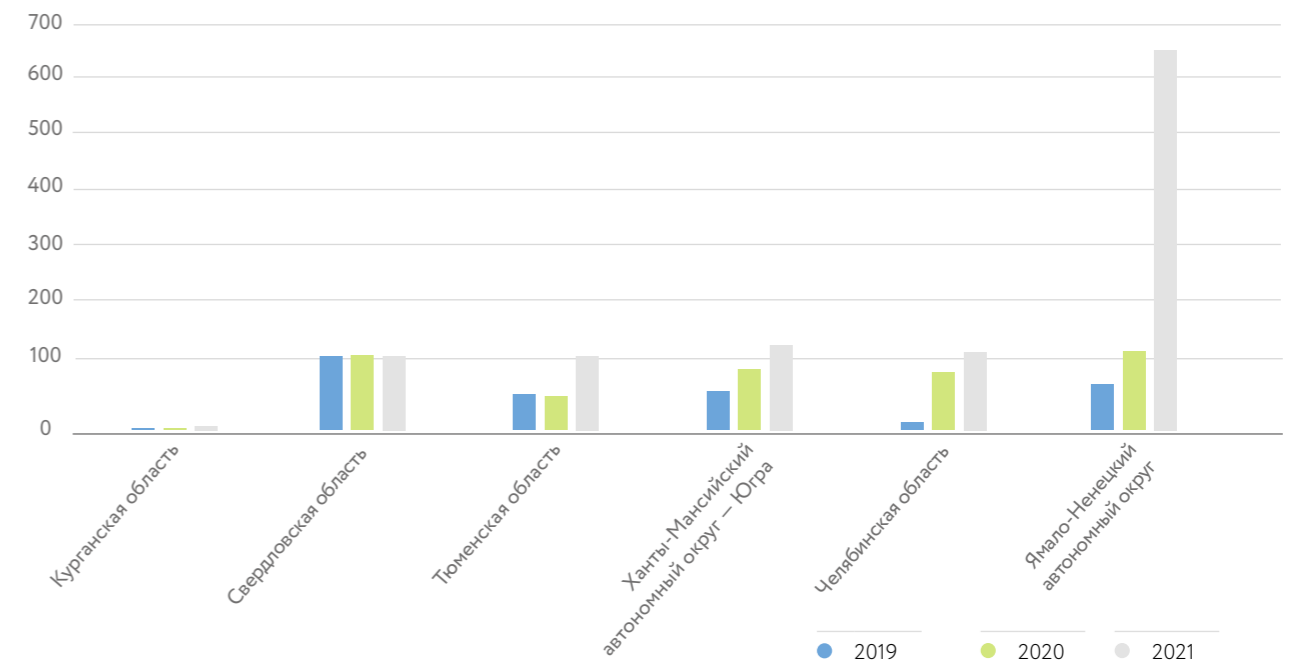


Во всех регионах Уральского федерального округа полномочия по организации и проведению мероприятий по обращению с животными без владельцев переданы органам местного самоуправления путём принятия соответствующих региональных законодательных актов.

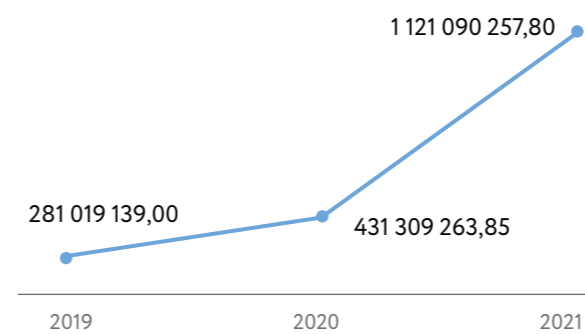
В Тюменской области принят закон от 20 марта 2019 года № 21 «Об обращении с животными в Тюменской области», устанавливающий разграничение

компетенции органов государственной власти региона в сфере обращения с животными. Данным законом признан утратившим силу закон Тюменской области от 7 апреля 2003 года № 130 «О содержании и защите домашних животных и мерах по обеспечению безопасности населения в Тюменской области», регулировавший данную сферу общественных отношений ранее. Значительное количество требований, имевшихся в данном законе, во вновь принятом законе отсутствует.

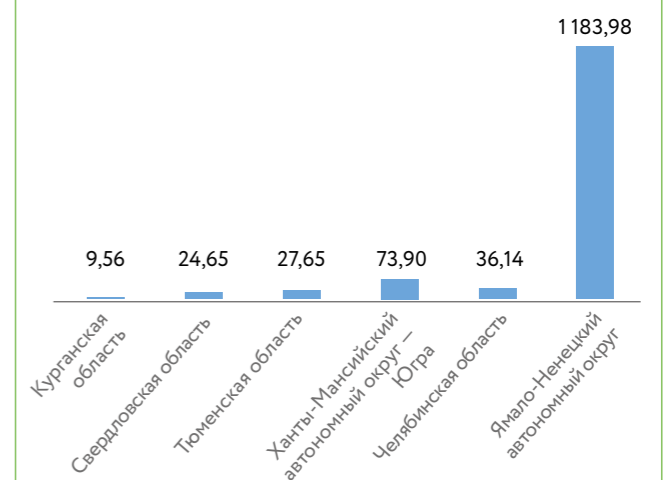
ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА 2019, 2020 И 2021 ГОДЫ, МЛН РУБ.



ДИНАМИКА ЛИМИТОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ЗА 2019–2021 ГОДЫ, РУБ.

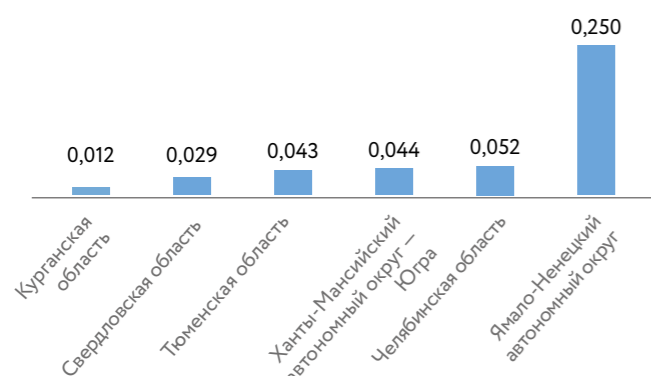


РАСХОДЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (В ГОД) ЗА 2021 ГОД, РУБ.



2.8 ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

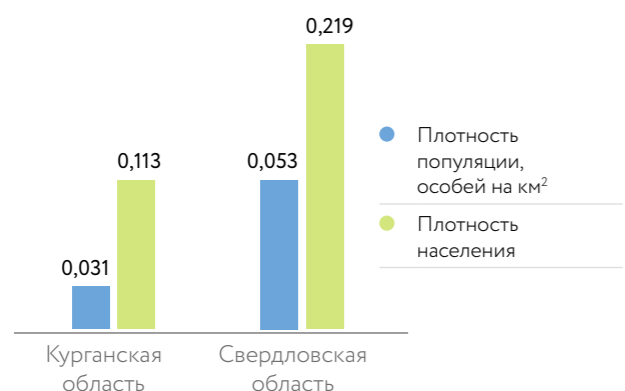
ДОЛЯ В РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ ЗА 2021 ГОД, %



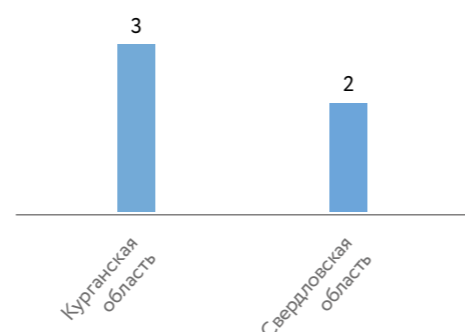
Обращает на себя внимание резкий рост бюджетного финансирования расходов в сфере обращения с животными без владельцев в 2021 году в Ямало-Ненецком автономном округе. Это связано с доведением муниципальным образованиям из регионального бюджета 459 005 тыс. руб. на организацию и строительство приютов для животных. Это также коррелирует с высоким относительным количеством обращений граждан в автономном округе.

ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ ВЫСОКОЙ ПЛОТНОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ, СОЧЕТАЮЩЕЙСЯ С ЕГО ЗНАЧИТЕЛЬНОЙ СЕЗОННОЙ МИГРАЦИЕЙ – БОЛЬШОЕ КОЛИЧЕСТВО КУРОРТНЫХ ЗОН ИМЕЮТ СПЕЦИФИЧЕСКУЮ ЭКОНОМИКУ, СВЯЗАННУЮ С СУЩЕСТВЕННЫМ УВЕЛИЧЕНИЕМ ЧИСЛА ЛЮДЕЙ И ПРИСПОСОБЛЕНИЕМ ОБСЛУЖИВАЮЩЕЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ К НУЖДАМ ОТДЫХАЮЩИХ. КРОМЕ ТОГО, В ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ ИМЕЮТСЯ ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ ПЛОЩАДИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ, А ТАКЖЕ ПРОМЫШЛЕННЫЕ РАЙОНЫ.

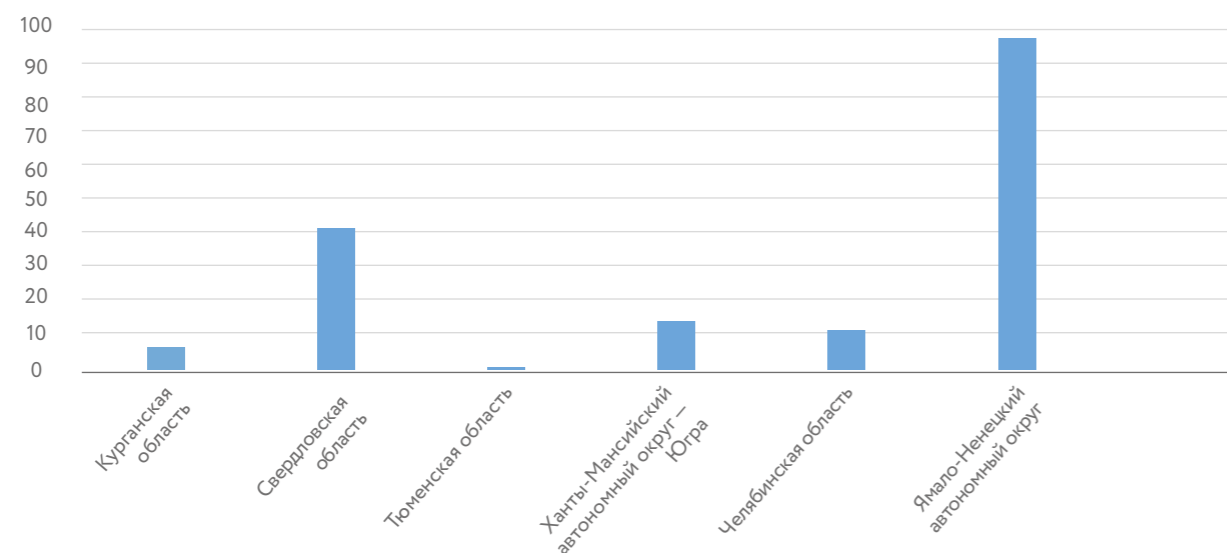
ПЛОТНОСТЬ ПОПУЛЯЦИИ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, ОСОБЕЙ НА КМ²



ЖИВОТНЫХ Б/В НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ



ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СВЯЗАННЫЕ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ НА 100 000 ЖИТЕЛЕЙ



В Южном федеральном округе имеется единственный в стране субъект Российской Федерации – Ростовская область, нормативным правовым актом которой полномочия по проведению мероприятий по обращению с животными без владельцев одновременно не закреплены за органами исполнительной власти региона и не переданы органам местного самоуправления соответствующего уровня. Ростовской областью соответствующих субвенций муниципальным образованиям не выделяется, а приводимые на диаграмме лимиты бюджетного финансирования, как и данные об исполнении бюджета, производятся исключительно в порядке реализации права муниципальных образований на осуществление деятель-

ности по обращению с животными без владельцев в порядке, установленном пунктом 14 части 1 статьи 14.1 и пунктом 15 части 1 статьи 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

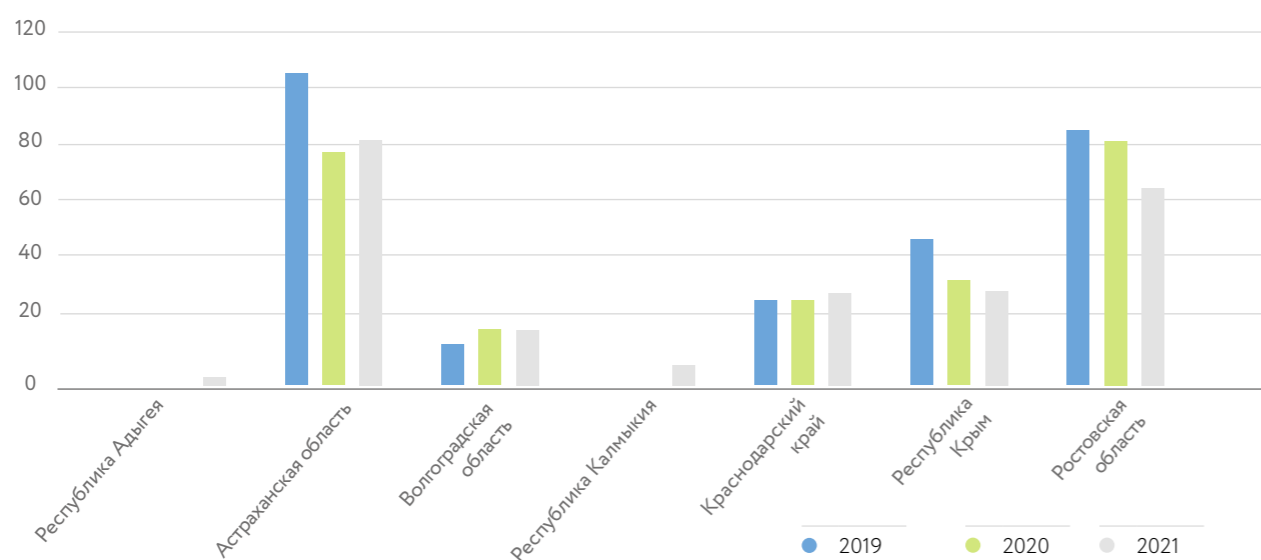
Кроме Ростовской области полномочия в сфере обращения с животными без владельцев не переданы органам местного самоуправления в Республике Калмыкия, где соответствующие функции возложены на Управление ветеринарии, а также в городе Севастополе. В остальных регионах Южного федерального округа указанные полномочия переданы органам местного самоуправления путём принятия соответствующих региональных законодательных актов.



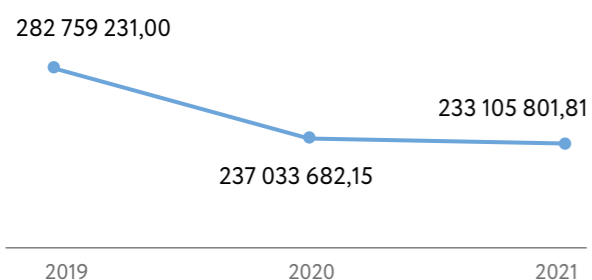
В Республике Крым принят закон от 28 июня 2016 года № 260-ЗРК/2016 «Об ответственном обращении с животными в Республике Крым», содержащий ряд дополнительных требований, не предусмотренных федеральным законодательством. Например, в абзаце 2 части 1 статьи 6 указанного закона установлена обязанность владельца жи-

вотного по получению согласия на содержание животных в помещениях квартиры «всех совершеннолетних граждан, проживающих в квартире». При этом форма предоставления подобного согласия, порядок его фиксации, отзыва согласия, а также последствия данных фактов нормативно не определены.

ЛИМИТЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА 2019, 2020 И 2021 ГОДЫ, МЛН РУБ.



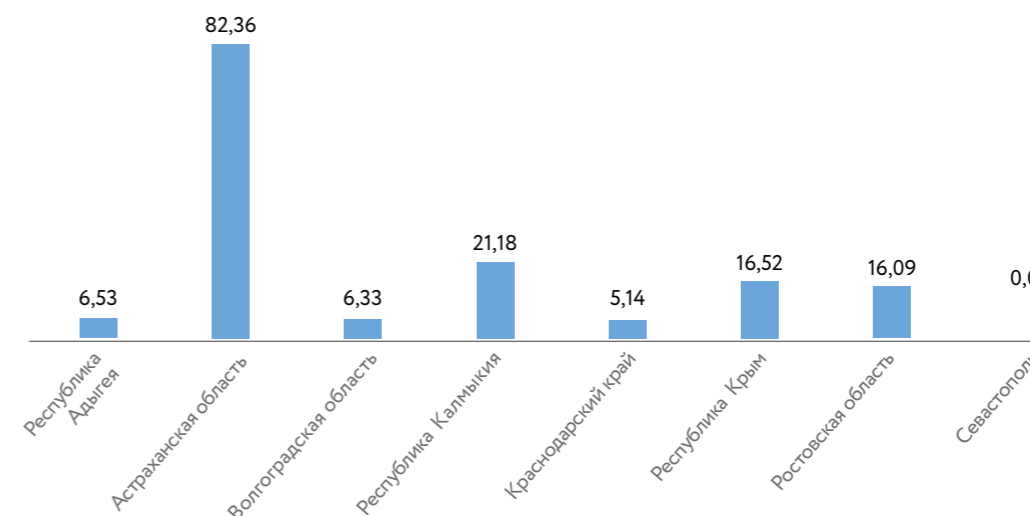
ДИНАМИКА ЛИМИТОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ЗА 2019–2021 ГОДЫ, РУБ.



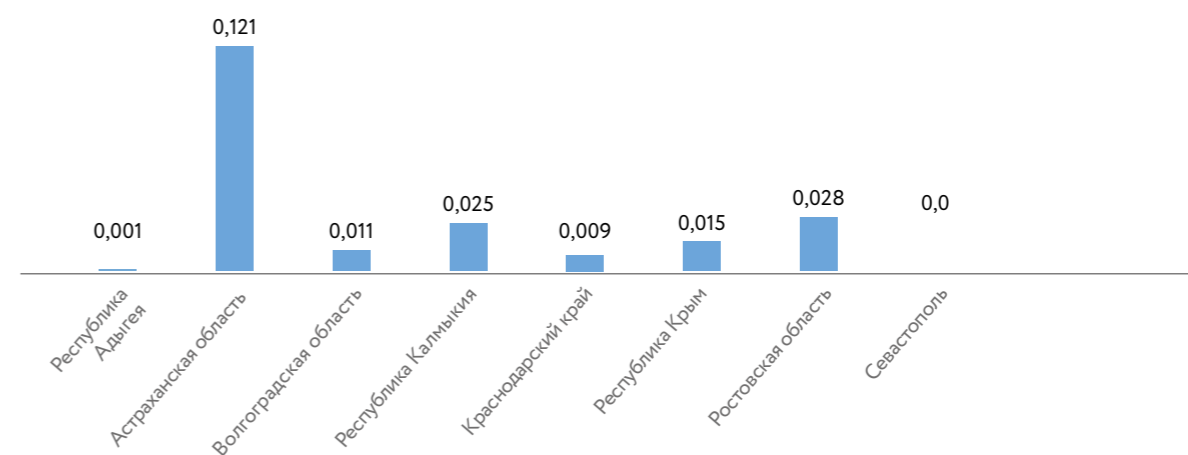
Южный федеральный округ является единственным в России, где динамика лимитов бюджетного финансирования за рассматриваемый период имеет тенденцию к снижению.

Исполнение бюджета по федеральному округу является стабильно высоким для большинства входящих в него регионов. Исключение составляют Астраханская область, демонстрирующая типичное для 2020 года снижение, а также Краснодарский край — слабое освоение предусмотренных бюджетом ассигнований.

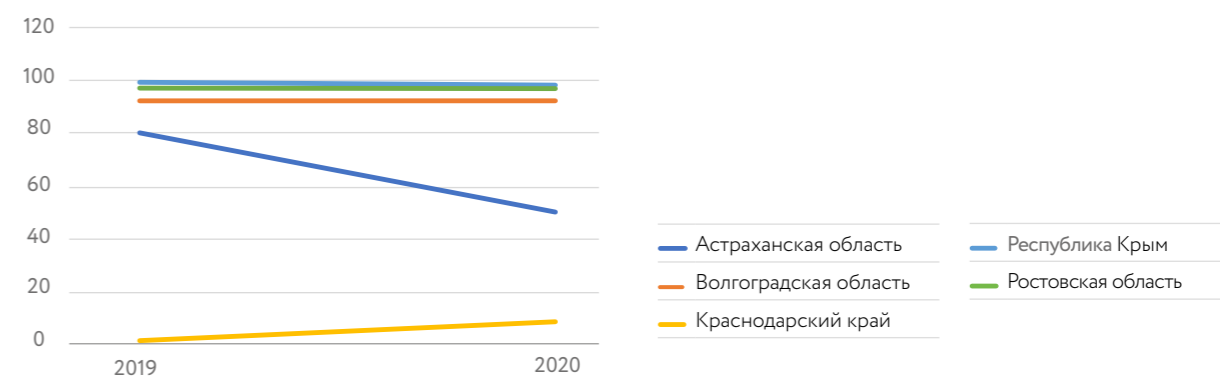
РАСХОДЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ (В ГОД) ЗА 2021 ГОД, РУБ.



ДОЛЯ В РАСХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ ЗА 2021 ГОД, %

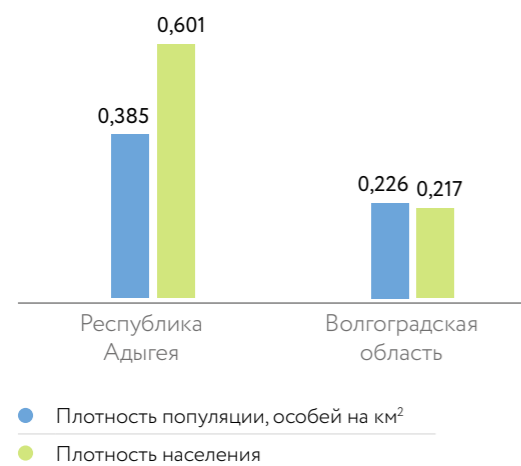


ДИНАМИКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ЗА 2019, 2020 ГОДЫ, %

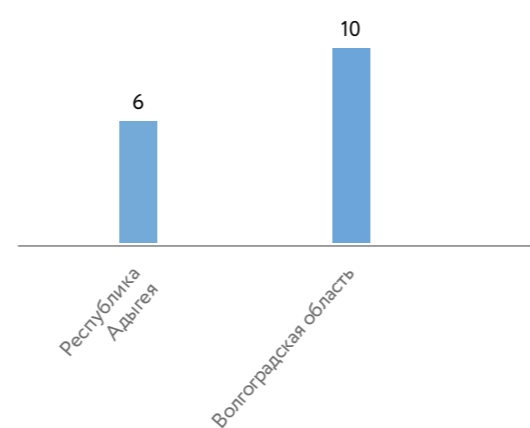




ПЛОТНОСТЬ ПОПУЛЯЦИИ ЖИВОТНЫХ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, ОСОБЕЙ НА КМ²

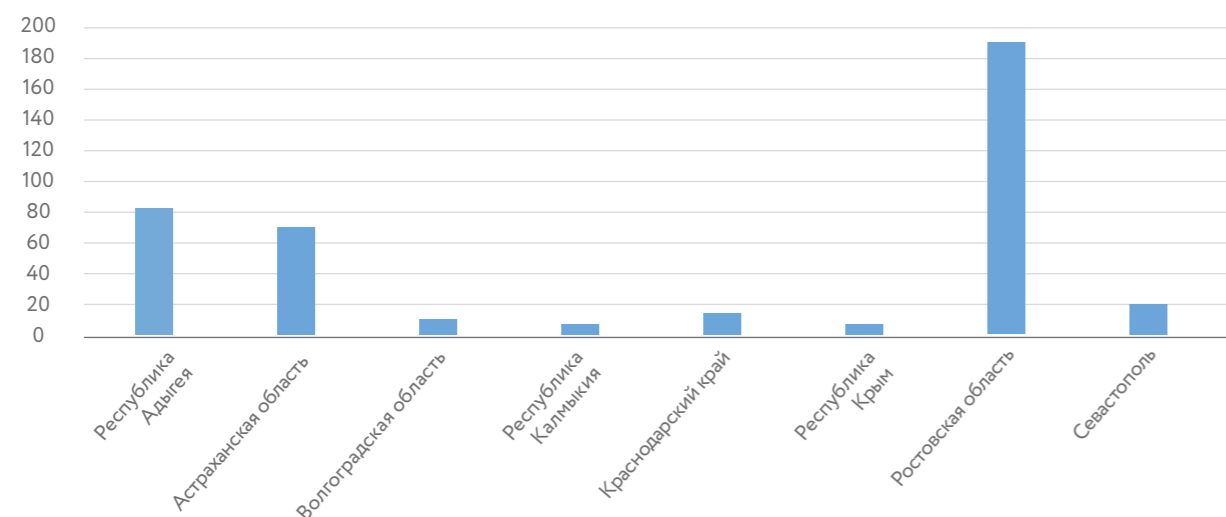


ЖИВОТНЫХ Б/В НА 1000 ЖИТЕЛЕЙ



Исходя из количества обращений граждан, наиболее сложная ситуация сложилась в Ростовской и Астраханской областях и Республике Адыгея.

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СВЯЗАННЫЕ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ, КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ НА 100 000 ЖИТЕЛЕЙ



2.9 ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. В области ответственного обращения с животными без владельцев (собаками и отчасти кошками) в целом сформирована и продолжает настраиваться новая система, включающая органы региональной государственной власти, органы местного самоуправления, заказчиков и исполнителей работ, а также различные общественные движения и отдельных активистов, взаимодействующих на основе принятых нормативных правовых актов.
2. Под воздействием нормативных правовых актов федерального уровня органы государственной власти регионов России разработали и ввели в действие региональные правовые акты в области обращения с животными без владельцев.
3. За прошедшее с момента принятия Закона об ответственном обращении с животными время существовавшая до 2019 года отрасль пережила шоковое состояние, о чём свидетельствуют данные об исполнении бюджетов большинства регионов России.
4. Выделяемые на решение проблем, связанных с наличием животных без владельцев, средства региональных бюджетов в целом ряде регионов с 2019 года были существенно увеличены.
5. Достоверные данные об объекте управления (системе взаимодействия «человек — животное без владельца») повсеместно отсутствуют. Мониторинг состояния популяции в ряде регионов либо не проводится вовсе, либо поручается организациям и лицам, заранее заинтересованным в определённом результате. В отдельных субъектах Российской Федерации не выясняется и не анализируется численность животных, а также состояние проблемы по количеству жалоб, эксцессов, обращений населения.
6. В отсутствие данных мониторинга бюджетное планирование не имеет необходимого обоснования, что неизбежно ведёт к ошибкам. Невозможность оценки результата работы лишает возможности оценивать эффективность расходования бюджетных средств.
7. Региональные органы исполнительной власти, как правило, не обладают достоверной информацией о мероприятиях, проводимых муниципальными образованиями региона. Зачастую информация о наличии и возможностях негосударственных приютов для животных не собирается на постоянной основе и не анализируется.
8. Некоторые предоставляемые регионами уполномоченным федеральным органам исполнительной власти сведения о состоянии проблемы в области ответственного обращения с животными вызывают обоснованные сомнения и могут послужить основой принятия ошибочных решений.
9. Нормативные акты ряда субъектов Российской Федерации требуют приведения в соответствие с федеральным законодательством.
10. Вновь созданная система не нацелена на решение общезначимых проблем, связанных с наличием животных без владельцев. Исполнители мероприятий в области ответственного обращения с животными чаще всего организационно и материально не заинтересованы в улучшении ситуации.

2.10 ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Необходимо внесение изменений в федеральное законодательство с установлением конкретных целей обращения с животными без владельцев, степень достижения которых может оцениваться с применением вычисляемых целевых показателей эффективности проводимых мероприятий, в том числе независимой от системы стороной.
2. Целесообразно уточнение правовых режимов для отдельных категорий животных без владельцев. Так, представляется, что на безнадзорных животных, то есть животных, имеющих владельцев, но временно выбывших из их фактического обладания (потерянных), как и на экзотических животных, животных, используемых в спорте или для перевозки людей и грузов, не должны распространяться нормы закона, применимые к животным, не имеющим владельцев и образующим свободно живущие синантропные популяции (собаки и кошки).
3. Целесообразно разработать на федеральном уровне единые методические указания по проведению мониторинга состояния управляемой системы в области ответственного обращения с животными, включающие определение численности и качества популяции животных без владельцев, оценки остроты ситуации с животными без владельцев, а также прогнозирования рисков в указанной области общественных отношений.
4. В целях выяснения реального состояния решения комплекса проблем, связанных с наличием животных без владельцев, в субъектах Российской Федерации следует разработать и внедрить систему получения достоверной информации путём использования и сопоставления данных ряда независимых источников такой информации.
5. Целесообразно предложить регионам установление единого уполномоченного органа, отвечающего в субъекте Российской Федерации за разработку и проведение региональной политики в области ответственного обращения с животными.
6. Необходимо разработать и внедрить на региональном уровне финансово-административный механизм, стимулирующий деятельность существующей системы в области ответственного обращения с животными без владельцев к достижению установленных общественно полезных целей.
7. Целесообразно планировать развитие региональной инфраструктуры в области обращения с животными (строительство государственных и муниципальных приютов и прочих) на региональном уровне с использованием современных методов экономико-географического и логистического планирования.





Статья 114

1. Правительство Российской Федерации:

...

е.5) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным



opr.f.ru



t.me/oprf_official