

**Ксения Николаевна СКИФСКАЯ<sup>1</sup>**  
**Наталья Владимировна ДАНИЛОВА<sup>2</sup>**

УДК 342

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ЖИВОТНЫМИ БЕЗ ВЛАДЕЛЬЦЕВ: ПРОБЛЕМЫ И ОБОСНОВАНИЯ РЕШЕНИЙ**

<sup>1</sup> студент направления «Юриспруденция»,  
Тюменский государственный университет  
swify@mail.ru; ORCID: 0000-0003-1874-5564

<sup>2</sup> кандидат юридических наук, доцент  
кафедры административного и финансового права,  
Тюменский государственный университет  
n.v.danilova@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-6037-9468

### **Аннотация**

Предметом исследования являются положения нового Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ, в котором впервые в российской практике предпринята попытка системно урегулировать отношения, возникающие в связи с обращением с бездомными животными. В отличие от диких и домашних (сельскохозяйственных) животных, животные без владельцев длительное время были практически выведены за рамки правовой охраны, рассматривались исключительно как объекты, представляющие угрозу для здоровья граждан. Целью исследования является анализ целей и задач, а также основной концепции Закона в области обращения с животными без владельцев. В ходе исследования были использованы как общенаучные, так и частно-научные методы научного познания: анализ и синтез, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой. На основе анализа базовых понятий закона авторы определяют сферу его действия, проводят различия между дикими животными (объектами животного мира), домаш-

---

**Цитирование:** Скифская К. Н. Правовое регулирование деятельности по обращению с животными без владельцев: проблемы и обоснования решений / К. Н. Скифская, Н. В. Данилова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2019. Том 5. № 3 (19). С. 144-159.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-3-144-159

---

ними, безнадзорными животными и животными без владельцев. Авторы критически оценивают избранный российским законодателем способ обращения с бездомными животными «отлов — стерилизация — вакцинация — возврат» как единственно приемлемый, отмечают его основные недостатки. Делают вывод, что необходим комплекс мер, который позволит решить проблему бездомных животных. Предлагают ряд мероприятий по профилактике увеличения численности животных без владельцев. Высказывают ряд критических замечаний относительно регламентации полномочий органов публичной власти в области обращения с животными без владельцев. Также в работе представлен обзор наиболее эффективных правил обращения с животными без владельцев, применяемых в Германии, Швеции, Швейцарии и США и перспективных для использования в нашей стране.

#### **Ключевые слова**

Животные, животные без владельцев, приюты, ОСВВ, бездомные животные, безнадзорные животные, охрана животных, полномочия органов, вопросы местного значения.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-3-144-159**

#### **Введение**

Человек живет бок о бок с животными на протяжении не одной тысячи лет. Сначала животные выполняли охотничьи функции, затем охраняли людей и помогали им в осуществлении профессиональной и иной деятельности. На данный момент животные являются важными членами практически каждой семьи. Однако, несмотря на процветание культуры содержания домашних животных, до сих пор проблемой остается существование бездомных (бродячих) животных. Эта проблема имеет множество аспектов: экологический, финансовый, морально-этический, социальный, и далеко не все они могут быть решены посредством принятия нормативных правовых актов. Однако право как универсальный регулятор общественных отношений может и должно играть в их решении ключевую роль.

До недавнего времени отношения, возникающие в связи с охраной таких животных, практически не были оформлены юридически. Но существовали они всегда, а значит, требовали упорядочивания. 28 декабря 2018 г. в силу вступил новый Федеральный закон № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — ФЗ № 498, Закон) [12]. Он позволил выстроить определенную систему отношений в нашей стране по поводу обращения с животными без владельцев.

Не претендуя на исчерпывающий анализ принятого Закона, в рамках настоящей статьи мы раскроем смысл понятий «животное без владельца», «владелец животного», а также иных, имеющих важность для темы исследования, дефиниций; проанализируем цели и задачи правового регулирования в рассматриваемой

области, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области обращения с животными без владельцев, основные способы обращения с животными без владельцев, представим обзор эффективных практик ряда зарубежных стран по решению проблемы бездомных животных.

### **Основные понятия Федерального закона «Об ответственном обращении с животными»**

Базовым понятием в исследуемой сфере, безусловно, является понятие «животное». Этот термин употребляется разными отраслевыми законодательными актами, и каждый из них вносит в него свое содержание. Например, Гражданский кодекс РФ [6] рассматривает животных как вид имущества (ст. 137) и регулирует порядок приобретения права собственности на безнадзорных домашних животных (ст. 230-232). Уголовный кодекс РФ [14] предусматривает уголовную ответственность за жестокое обращение с животными (ст. 245). Правовой режим использования и охраны диких животных регламентирован Федеральным законом «О животном мире» [11]. Данный закон оперирует терминами «животный мир» и «объект животного мира». При этом под животным миром понимается совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Соответственно, под объектом животного мира понимается исключительно дикое животное (ст. 1). В этой норме подчеркивается направленность действия данного нормативного акта — использование и охрана диких животных как компонентов природной среды.

Анализируемый нами ФЗ № 498 определения термина «животное» не содержит, хотя и использует его практически в каждой статье. В то же время ст. 1 четко разграничивает сферу действия данного закона и иных законодательных актов. Так, новый Закон не распространяется на диких животных, в том числе водные биологические ресурсы, охотничьи ресурсы, сельскохозяйственных и лабораторных животных, а также объекты аквакультуры, т. е. водные организмы, разведение и (или) содержание, выращивание которых осуществляются в искусственно созданной среде обитания. Руководствуясь методом исключения, можно сделать вывод о том, что в поле действия Закона попадают домашние животные (за исключением сельскохозяйственных), дикие животные, содержащиеся в неволе (зоопарках, цирках, океанариумах), служебные животные, животные без владельцев.

В ст. 3 Закона раскрывается понятие «животное без владельца» — это животное, которое его не имеет или владелец которого неизвестен. Под владельцем животного понимается физическое или юридическое лицо, которым животное принадлежит на правах собственности или ином законном основании. К животным, имеющим владельца, относятся: домашние животные, дикие животные в неволе, служебные животные и безнадзорные животные. Важно различать без-

надзорное животное и животное без владельца. Исходя из толкования ст. 230 ГК РФ, безнадзорные животные — это домашние животные, владелец которых неизвестен. То есть безнадзорное животное (животное без надзора) — это не животное без владельца, а потерянное животное, требующее немедленного возврата в случае его нахождения. Изначально эта статья была ориентирована на домашний скот (коров, лошадей, овец), который представлял для российского земледельца особую ценность. Сейчас она действует в отношении любых домашних животных. В отношении безнадзорных животных ГК РФ закрепляет порядок их возврата владельцу и возможность приобретения права собственности на такое животное. Интересно то, что Кодекс, в целом рассматривающий животных как один из видов имущества, объект права собственности, тем не менее учитывает их особенности. Прежний собственник вправе требовать возврата животного в судебном порядке, если будет установлено, что животное сохранило привязанность к нему либо новый собственник жестоко обращается с животным. То есть ГК РФ закрепляет возможность жестокого обращения с имуществом, возможность его привязанности к собственнику, что само по себе является показателем гибкости права.

Строго говоря, безнадзорные животные не попадают в сферу действия ФЗ № 498, однако при определенных обстоятельствах — смерти владельца, отказе владельца от поиска своего животного — они могут превратиться и в животных без владельца. Существуют и иные точки пересечения ГК РФ и ФЗ № 498. Статья 230 ГК РФ предусматривает, что на время розыска собственника животных они могут быть оставлены лицом, задержавшим их, у себя на содержании, либо сданы на содержание и в пользование другому лицу, имеющему необходимые для этого условия. По просьбе лица, задержавшего безнадзорных животных, подыскание лица, имеющего необходимые условия для их содержания, и передачу ему животных осуществляют полиция или орган местного самоуправления. Механизм реализации этой нормы ГК РФ не предусматривает, очевидно, что речь тут должна идти о приютах для животных, правовой статус которых регулируется ФЗ № 498.

Для полноты исследования нельзя не затронуть причины появления животных без владельцев. Для этого целесообразно разделить их на две группы:

1. Животные, которые имели владельца, однако в силу различных обстоятельств стали бездомными. В эту группу входят:
  - потерянные животные, от поиска которых владелец отказался;
  - животные, от которых владелец отказался и не посчитал нужным куда-то устроить (в данном случае владелец просто выпускает животное на свободу, фактически выбрасывая на улицу);
  - животные, владелец которых умер, в том числе те, от которых отказались наследники владельца.
2. Животные, родившиеся на улице и никогда не имевшие владельца. Увеличение численности данной группы происходит за счет первой, в даль-

нейшем без контроля за размножением появляется потомство, с рождения обитающее на улицах [5].

### **Цели правового регулирования деятельности с бездомными животными**

Деятельность по обращению с животными без владельца включает в себя отлов таких животных, их содержание (в том числе лечение, вакцинацию, стерилизацию) и возврат на прежние места их обитания (и иные мероприятия). К характеристике данной деятельности мы перейдем чуть позже, вначале определим цели и задачи такой работы. В качестве общей цели правового регулирования в области обращения с животными Закон называет «защиту животных, а также укрепление нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными» (ст. 1).

Статья 17 Закона определяет цели осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев, а именно:

- предупреждение возникновения эпидемий, эпизоотий и (или) иных чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением заразных болезней, общих для человека и животных, носителями возбудителей которых могут быть животные без владельцев;
- предотвращение причинения вреда здоровью и (или) имуществу граждан, имуществу юридических лиц;
- гуманное отношение к животным без владельцев;
- предотвращение нанесения ущерба объектам животного мира и среде их обитания;
- оказание помощи животным, находящимся в опасном для их жизни состоянии;
- возврат потерявшихся животных их владельцам.

По нашему мнению, цели сформулированы не вполне корректно. Во-первых, гуманное отношение к данным животным является не целью, а принципом любой деятельности по обращению с животными, который должен соблюдаться всегда, что прямо вытекает из ст. 1 ФЗ № 498. Во-вторых, в данном перечне помимо целей также указаны мероприятия по их достижению (задачи). Так, оказание помощи животным и возврат потерявшихся животных их владельцам — это мероприятия, направленные на достижение целей охраны животных, а не сами цели. В-третьих, нетрудно заметить, что упор сделан в большей степени на охрану прав и свобод человека, нежели защиту непосредственно самих животных. Полагаем, что этот перечень следует дополнить следующими целями:

- защита животных без владельцев от жестокого обращения и произвола;
- обеспечение для них безопасной и благоприятной среды обитания, где бы исключались любые преступные посягательства на их жизнь, возможные угрозы здоровью и потомству данных животных;
- создание эффективной системы поиска хозяев для таких животных, чтобы полностью искоренить бездомность среди них, и многое другое.

Правильная постановка целей позволит и корректно выстроить систему мероприятий, направленных на их достижение. Полагаем, к таковым необходимо отнести:

1. Проведение массовых и плановых отловов бездомных животных для их вакцинации и лечения во избежание возникновения эпидемий и т. д.
2. Мониторинг заболеваемости среди животных без владельцев посредством осмотров и информации из СМИ, социальных сетей, сообщений от людей.
3. Мониторинг поведения животных без владельцев во избежание появления агрессивных стай и отдельных особей в целях защиты здоровья населения, их имущества.
4. Создание бесплатных государственных или муниципальных ветеринарных клиник или машин «скорой помощи» для таких животных, в которых могли бы оперативно и мобильно оказывать соответствующие процедуры<sup>1</sup>.
5. Создание муниципальных приютов, которые бы принимали животных без владельцев, выполняли бы все необходимые мероприятия.
6. Проведение социальной работы с населением для того, чтобы, во-первых, уменьшить количество бездомных животных, а во-вторых, воспитать в людях культуру гуманного к ним отношения, что крайне необходимо для защиты таких животных от жестокого обращения.

Полагаем, что перечисленные мероприятия будут способствовать решению проблемы бездомных животных, при этом они обеспечат как охрану интересов и прав человека на безопасную среду жизнедеятельности, так и защиту бездомных животных.

В качестве профилактики оставления животных владельцами очень важным является оказание им содействия в выполнении необходимых требований по содержанию животных.

Во-первых, необходимо обеспечить владельцам возможность бесплатно стерилизовать своих домашних животных во всех муниципальных ветеринарных клиниках. В том числе важно вообще создание подобных клиник, потому что проблема нехватки бесплатной ветеринарной помощи также остро стоит во всех регионах России. Размножение домашних животных и последующее оставление потомства на улицах — весьма распространенное явление. Также нежелательное потомство топят или просто убивают, отдавая на корм другим животным. Бесплатная стерилизация поможет уменьшить возможность подобных ситуаций, а обязательность — и вовсе устранить.

Во-вторых, необходимо ввести обязательное ограничение размножения для животных, принадлежащих заводчикам. Как и в США, стерилизация может быть необязательной для животных заводчиков, собак-поводырей, служебных собак.

---

<sup>1</sup> Стоит отметить, что в Москве с такой инициативой выступили представители общественности. По данным СМИ, «Социально ориентированная ветеринария» (АНО «СО-Вет») собирает средства для создания центров неотложной бесплатной помощи бездомным животным на базе клиник-партнеров. Подобный центр уже открыт в Краснодаре.

Однако контроль над размножением необходим. К примеру, кинологовические клубы в России выдают допуск к племенному размножению. В дополнение к этому необходимо ограничивать количество возможного потомства (к примеру, не больше трех пометов). Это также ограничит количество потомства, выкидываемого на улицу.

### **Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области обращения с животными без владельцев**

В анализируемом Законе впервые определены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области обращения с животными (ст. 5-8). Рассмотрим, какие из них имеют отношение к животным без владельцев.

К полномочиям Правительства Российской Федерации относятся:

- утверждение методических указаний по организации деятельности приютов для животных и установлению норм содержания животных в них;
- утверждение методических указаний по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев;
- установление порядка организации и осуществления федеральными органами исполнительной власти государственного надзора в области обращения с животными.

Министерство природных ресурсов России как уполномоченный орган исполнительной власти устанавливает порядок организации деятельности общественных инспекторов в области обращения с животными, в том числе форму удостоверения, порядок его выдачи, порядок взаимодействия таких инспекторов с органами государственного надзора в области обращения с животными.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными относятся:

- установление порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями по организации деятельности приютов для животных и нормам содержания животных в них;
- установление порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методическими указаниями по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев;
- установление порядка организации и осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного надзора в области обращения с животными.

Что касается органов местного самоуправления, то норма ст. 8 является отсылочной, фактически она адресует нас к положениям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Последний осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территории городских и сельских поселений, относит к числу

полномочий муниципальных органов (п. 14 ч. 1 ст. 14.1) и муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением (п. 15 ч. 1 ст. 16.1). По сути это означает, что указанные органы вправе принимать муниципальные нормативные правовые акты в правовых рамках, предложенных Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Однако конкретные обязанности на муниципальные органы, как видим, не возложены.

Обращает на себя внимание то, что ни на один из органов публичной власти не возложена обязанность по созданию и финансированию приютов для бездомных животных. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации лишь вправе создавать приюты для животных и обеспечивать их функционирование на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Очевидно, что в современных условиях вряд ли можно ожидать, что подобные государственные приюты будут созданы. Кроме того, вызывает возражение определенный для этого законодателем уровень власти — региональный. Представляется, что обязанность (а не право) создавать приюты для животных должна быть возложена на органы местного самоуправления. Даже этот краткий обзор полномочий органов власти показывает, что проблема животных, оставшихся без владельцев, по-прежнему лежит на плечах общественности. Государство готово регламентировать работу приютов, но не готово их содержать и финансировать.

#### **Способы обращения с животными без владельцев**

Ключевым вопросом в выстраивании деятельности по обращению с животными без владельцев является выбор того или иного способа обращения с животными. В мировой практике существуют следующие способы обращения с животными без владельцев:

1. Отлов — стерилизация — вакцинация — возврат (далее — ОСВВ). Применяется в России как экспериментальная методика, разработанная российской зоозащитной общественностью.
2. Безвозвратный отлов с направлением в приюты неограниченного приема. В США и некоторых развитых странах Западной и Северной Европы все бездомные животные изымаются с улиц и направляются в приюты «неограниченного приема», где их обязаны принять. Места в них всегда есть, потому что невостребованных в течение определенного времени животных усыпляют.
3. Безвозвратный отлов с пожизненным содержанием (ОСВ). Данный метод применялся только в единственном городе мира — Москве.
4. Отравление. Данный способ распространен в таких странах, как Австралия, Бангладеш, Казахстан, Мьянма, Новая Зеландия, Индия и т. д.
5. Отстрел. В США, Финляндии и Норвегии разрешено отстреливать животных, представляющих опасность для жизни и здоровья, имущества и транспортной и иной связи, инфраструктуры и т. д. Очевидно, что данный способ не может применяться как негуманный.



6. Экспорт в другие страны. Это способ предложен Министерством сельского хозяйства Египта. Министерство выразило инициативу отправлять животных в Южную Корею, так как там они являются особым блюдом, а приюты Египта переполнены [8].

В качестве основы деятельности обращения с животными без владельцев российский Закон взял первый из названных способов. Охарактеризуем его более подробно.

ОСВВ — это способ обращения с бездомными животными (в частности, с собаками), подразумевающий их отлов, проведение приютами необходимых мероприятий (стерилизацию, маркировку, вакцинацию) и выпуск в места поимки. Такой способ фактически узаконивает свободное нахождение бездомных животных в городской среде.

Цель мероприятий, связанных с ОСВВ, закреплена в ФЗ № 498. Пункт 1 ч. 1 ст. 18 ФЗ закрепляет как первое из мероприятий отлов животного, его транспортировку и немедленную передачу в приюты.

Затем приюты должны содержать животных и проводить необходимые мероприятия, а именно:

- проводить осмотр и осуществлять мероприятия по обязательному карантинированию в течение десяти дней поступивших в приюты животных без владельцев и животных, от права собственности на которых владельцы отказались, вакцинацию таких животных против бешенства и иных заболеваний, опасных для человека и животных;
- осуществлять учет животных, маркирование неснимаемыми и несмываемыми метками поступивших в приюты животных без владельцев и животных, от права собственности на которых владельцы отказались;
- осуществлять стерилизацию поступивших в приюты животных без владельцев;
- содержать поступивших в приюты животных без владельцев и животных, от права собственности на которых владельцы отказались, до наступления естественной смерти таких животных либо возврата таких животных на прежние места их обитания или передачи таких животных новым владельцам.

Как видим, согласно Закону, возможны три варианта существования животных без владельцев в дальнейшем: 1) их возврат на место поимки; 2) содержание до естественной смерти (ч. 11 ст. 16 ФЗ № 498 запретила умерщвлять животных, находящихся в приютах, без исключительных причин, к которым относятся нежизнеспособность животного, тяжелое неизлечимое заболевание и т. д.); 3) передача новым владельцам.

Таким образом, юридически ОСВВ является основным способом обращения с животными без владельцев в России. Его осуществляют на территории многих субъектов Российской Федерации, однако далеко не всеми он признается абсолютно правильным и эффективным [7]. Об этом заявляют не только представители общественности, но и признают органы государственной власти и мест-

ного самоуправления, а также суды. Так, 25 января 2017 г. Верховный суд РФ в своем определении № 41-АГП16-12 по иску жителя Ростовской области К. Н. Загики признал незаконными действия Правительства Ростовской области по выпуску стерилизованных бездомных собак в городскую среду обитания [1]. В качестве обоснования Верховный суд в своем решении указал, что в подп. 49 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» в полномочия органов государственной власти субъектов РФ входит отлов и содержание безнадзорных животных, но не выпуск таких животных обратно в городскую среду обитания. Согласно Санитарно-эпидемиологическим правилам СП 3.1.7.2627-10, недопущение возникновения случаев бешенства среди людей, регулирование численности безнадзорных животных осуществляется лишь путем отлова и содержания животных в специальных питомниках. Осуществление этих мероприятий является обязательным для органов государственной власти субъектов РФ. Руководствуясь этими нормами, ВС РФ признал нормы Правил отлова безнадзорных животных на территории Ростовской области (утверждены постановлением Правительства Ростовской области от 14.07.2006 № 489) в части, предусматривающей возврат безнадзорных животных в прежнюю среду обитания, недействующими.

По нашему мнению, ОСВВ как способ обращения с животными имеет целый ряд недостатков:

1. Невозможно стерилизовать и вакцинировать всех животных без владельцев. Пока одни животные находятся в приютах, другие производят потомство и сводят к минимуму количество стерилизованных животных.
2. Отсутствует возможность повторного отлова животного. Во-первых, она вообще не закреплена в законодательстве, а во-вторых, сомнительным кажется подобное совпадение, что через год или два ранее вакцинированное животное снова будет отловлено и вакцинировано. Вакцина от бешенства действует 1,5-3 года, дальнейшее заражение животного не исключено, а значит, система неэффективна. Проблему можно решить путем чипирования отловленных и вакцинированных животных, однако это потребует дополнительных финансовых затрат.
3. Выпуск животных в среду обитания и рост их численности на улицах вызывает волну агрессии со стороны отдельных групп людей и порождает возможность распространения жестоких расправ над животными без владельцев.
4. Система ОСВВ требует значительных материальных затрат. Власти субъектов РФ и муниципальных образований вынуждены создавать новые приюты для содержания животных без владельцев, выплачивать компенсации морального вреда и вреда здоровью тем, кто пострадал от животных без владельцев. Например, в Москве после неудачного опыта внедрения ОСВВ власти были вынуждены создавать огромное количество приютов для содержания взрослых особей, их потомства, что привело к значительным затратам.

5. Приюты не могут содержать животных в таких количествах, в которых они поступают до наступления естественной смерти. В России 80% приютов созданы гражданами, а не местными властями, и они не имеют достаточного количества денежных и материальных средств для реализации ОСВВ.

Как видим, ОСВВ как способ обращения с животными имеет много недостатков, и пока не ясно, каким образом они могут быть преодолены. Согласно позиции Всемирной организации здравоохранения, один способ не может решить проблему бездомных животных, необходимо применять их комплекс [15].

#### **Опыт зарубежных стран в области обращения с животными без владельцев**

Германия является единственным государством, в котором права животных защищаются Основным законом ФРГ (ст. 20а гласит: «Государство также защищает в рамках ответственности за будущие поколения естественные основы жизни и животных в рамках конституционного строя в соответствии с законодательством и в соответствии с законом и законодательством исполнительной власти и судебной практикой»). В стране действует Закон о благосостоянии животных, а содержание домашних животных регламентируется вплоть до закрепления обязанности владельца животного каждый день мыть миски своего питомца. Можно констатировать, что проблема животных без владельцев в Германии практически решена. И дело не только в фундаментальном и проработанном законодательстве, но и в отношении людей к животным.

Решение проблемы бездомных животных в Германии скорее носит превентивный характер. На улицах Германии нет бездомных собак и кошек — все они помещены в приюты для животных. В приютах они регистрируются посредством электронного учета и создания досье. Чтобы взять животное из приюта, необходимо заплатить от 75 до 150 евро (животное вакцинируют и сделают необходимые документы). Важно то, что, если животное берут для разведения, независимо откуда: от заводчиков или из приюта, к его стоимости прибавляется 30%. Если же владельцы не планируют разводить животное, то его обязательно стерилизуют до полового созревания, в противном случае владелец обязан будет заплатить штраф в размере одной тысячи евро [9]. Конечно, эвтаназия используется в Германии, но только по отношению к больным и агрессивным животным.

Опыт данной страны уникален, и многое Россия может перенять:

1. Чипирование животного или присвоение специального номера в обязательном порядке. При регистрации права собственности на животное ему присваивается специальный номер (его гравировать на ошейнике, наносят в виде татуировки или вживляют под холку чип со всеми данными о владельце и животном). Для быстрого поиска потерянного животного существует бесплатная база данных TASSO Haustiercentralregister, куда владелец вносит информацию о своем животном и прилагает фотографии.
2. Налог на содержание животных [10]. В Германии годовая сумма налога на собак, к примеру, варьируется от 100 до 150 евро на первую собаку и 200-300 евро на последующих. Породы бойцовских собак обходятся в

615-650 евро в год, потому что именно данные животные чаще всего оказываются на улицах или в приюте. Владельцы таких пород обязаны пройти специальные курсы и получить страховку на случай причинения собакой вреда. При этом для малоимущих семей существуют льготы.

3. Создание специальных организаций/органов для контроля за содержанием животных.
4. Повышение уровня правовой и социальной культуры у детей с самой школы. В школах Германии проводятся уроки защиты животных для воспитания в детях гуманного и ответственного отношения к животным.
5. Введение системы государственной поддержки приютов.
6. Введение ответственности за оставление животного на улице. В Германии за такое поведение владельцу грозит штраф в размере 25 тысяч евро либо лишение свободы сроком до трех лет.

Данные мероприятия позволят в большей мере предотвратить рост количества животных без владельцев.

Интересным является опыт Швеции и Швейцарии. В этих странах предусмотрено:

1. Прохождение кинологических курсов перед тем, как взять животное из приюта или купить у заводчика.
2. Установление нормативов жилой площади на одно животное. Это необходимо для того, чтобы исключить возможность бесконтрольного размножения животных в маленьких квартирах. Хозяева не учитывают или не хотят учитывать, что животные разные и каждому нужно место, тем более что хозяева и их семьи также хотят жить в комфорте.
3. Создание «детских садов» для животных. В Швеции в случае, если владелец животного покидает дом больше чем на 5 часов, он обязан отвести свое животное в специализированное учреждение по типу детского сада для детей.

Опыт США также представляется эффективным, ведь это государство начало свою политику помощи бездомным животным уже очень давно [2]. Интерес для России могут представлять такие меры:

1. Создание специальных органов контроля за животными без владельцев. В США данным органом является Animal Control Service (Служба по контролю за животными). Они занимаются отловом животных без владельцев и передачей их в приюты или общественные/благотворительные организации.
2. Развитие системы взаимной ответственности и взаимопомощи государства и приютов. В США сложилась интересная система: чтобы приюты выполняли все установленные государством требования, оно заключает с частными приютами соглашения о финансировании. Приюты распределяют эти финансы для необходимых мероприятий по защите, уходу и лечению животных без владельцев.

3. Ведение статистики. Все организации ведут обязательный учет количества содержащихся, отловленных, усыпленных и пристроенных животных. На основании таких данных формируются планы будущих улучшений приютов и вообще всей деятельности по обращению с животными без владельцев [3].
4. Ограничение на количество животных в одном доме. В США в одном домовладении можно содержать 3-4 собаки (максимум 6 животных). Если человек хочет завести больше животных — необходима лицензия и регистрация питомника.
5. Уплата благотворительного взноса. Если человек берет животное из приюта, он должен заплатить за него определенный взнос. По сути, это средства для содержания самого приюта.

### **Заключение**

В связи с тенденцией к гуманизации общества появилась необходимость защиты всех животных, не только диких, домашних и сельскохозяйственных, но и оставшихся без владельцев. Важно то, что законодатель сделал первый шаг и закрепил порядок обращения с такими животными. Как было показано, Закон имеет ряд недостатков, многие его нормы недостаточно проработаны и нуждаются в корректировке. Явно требуют более детальной регламентации полномочия органов местного самоуправления в рассмотренной области. Много вопросов вызывает ОССВ как ключевой способ обращения с животным без владельцев. Полагаем, что предложения, изложенные в данной работе, могут быть использованы для дальнейшего совершенствования действующего законодательства. Однако ни один закон не сможет решить проблему без высокого уровня правовой и социальной культуры общества. Необходимо воспитывать в людях гуманное и ответственное отношение к животным. Ведь если человек чувствует себя хозяином, заботится о своем животном и понимает, чем может обернуться его отказ от животного, то ни одно из них не останется бездомным. Воспитание в людях понимания, что животные — это существа, способные чувствовать боль, страх, любовь, которым также нужна защита и забота, является отправной точкой в решении проблемы животных без владельцев.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25.01.2017 № 41-АПГ6-12 // Официальный интернет-портал правовой информации «Государственная система правовой информации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201703210039> (дата обращения: 16.05.2018).
2. Бездомные животные в России и за рубежом // Regnum. Информационное агентство. URL: <https://regnum.ru/news/2465596.html> (дата обращения: 18.05.2018).
3. Бездомные животные: мировой опыт и пути решения проблемы // \*Примечания. URL: <https://primechaniya.ru/home/news/3624/3716/> (дата обращения: 16.05.2018).

4. В Москве откроются центры оказания бесплатной неотложной помощи бездомным животным // TASS. URL: <https://tass.ru/plus-one/5396389> (дата обращения: 15.05.2018).
5. Виновны все. Откуда взялась проблема бездомных животных // Новые известия. URL: <https://newizv.ru/news/society/01-03-2019/vinovny-vse-otkuda-vzyalas-problema-bezdomnyh-zhivotnyh> (дата обращения: 14.05.2018).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
7. Закон о защите животных усугубит проблему бродячих собак // Новые известия. URL: <https://newizv.ru/news/politics/27-12-2018/zakon-o-zaschite-zhivotnyh-usugubit-problemu-brodyachih-sobak> (дата обращения: 13.05.2018).
8. Как решают проблему бездомных собак в России и в других странах // Mail.ru. URL: <https://pets.mail.ru/stories/kak-reshayut-problemu-bezdomnyh-sobak-v-rossii-i-v/> (дата обращения: 18.05.2018).
9. Крычильская М. Бездомные животные: почему в Германии их нет? / М. Крычильская // Germania.one. URL: <https://germania.one/bezdomnye-zhivotnye-pochemu-v-germanii-ih-net/> (дата обращения: 16.05.2018).
10. Налоги, отлов, приюты: как решают проблему бездомных собак в разных странах // Amic.ru. URL: <http://www.amic.ru/voprosdnya/410059/> (дата обращения: 16.05.2018).
11. О животном мире: федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1462.
12. Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ // Российская Газета. 29.12.2018. № 295.
13. Собака — это роскошь: почему в Германии нет бездомных животных // Новые известия. URL: <https://newizv.ru/news/society/07-01-2018/sobaka-eto-roskosh-pochemu-v-germanii-net-bezdomnyh-zhivotnyh> (дата обращения: 16.05.2018).
14. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
15. Dog Rabies Control // World Health Organization. URL: <https://www.who.int/rabies/animal/dogs/en/> (дата обращения: 15.05.2018).

**Kseniia N. SKIFSKAIA**<sup>1</sup>

**Natalia V. DANILOVA**<sup>2</sup>

UDC 342

## **THE LEGAL REGULATIONS OF TREATING ANIMALS WITHOUT OWNERS: PROBLEMS AND SOLUTIONS**

<sup>1</sup> Undergraduate Student, University of Tyumen  
swify@mail.ru; ORCID: 0000-0003-1874-5564

<sup>2</sup> Cand Sci. (Jur.), Associate Professor,  
Department of Administrative and Financial Law,  
University of Tyumen  
n.v.danilova@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-6037-9468

### **Abstract**

Due to the expansion and improvement of Russian legislation in the field of animal protection (namely, the introduction of the RF Federal Law of 27 December 2018 No 498-FZ), there is increased attention to the problem of stray animals (or animals without an owner).

This article aims not only to identify the main problems in this area, but also to offer effective and informed solutions that will improve the treatment of animals without owners. The main methods of research include analysis, synthesis, and comparative method. The results show the main gaps in the existing legal norms, problems in their implementation, and proposed options for their elimination.

The main conclusion of this study is not just proposals to improve the proposed legislation, but a call to educate people in a humane and responsible attitude towards animals without owners. This work is one of the first in this area, so the validity and effectiveness of the proposed solutions to the identified problems are very important, as well as the accuracy of the analysis of normative legal acts and their correct comparison with other acts regulating this area of relations.

### **Keywords**

Environmental law, environment, animals without owners, shelters, treatment of animals without owners, Catch—Neuter—Vaccinate—Release (CNVR), stray animals, authority, local authority.

---

**Citation:** Skifskaia K. N., Danilova N. V. 2019. “The legal regulations of treating animals without owners: problems and solutions”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 5, no 3 (19), pp. 144-159.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-3-144-159

---

**DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-3-144-159****REFERENCES**

1. RF Supreme Court Judicial Board on administrative cases Appeal definition of 25 January 2017 No 41-APG6-12. Official Internet portal of legal information. Accessed 16 May 2018. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201703210039> [In Russian]
2. REGNUM. "Homeless animals in Russia and other countries". Accessed 18 May 2018. <https://regnum.ru/news/2465596.html> [In Russian]
3. \*notes. "Homeless animals: world experience and ways to solve the problem". Accessed 16 May 2018. <https://primechaniya.ru/home/news/3624/3716/> [In Russian]
4. TASS. "Moscow will open a center for free emergency care for homeless animals". Accessed 15 May 2018. <https://tass.ru/plus-one/5396389> [In Russian]
5. New news. "Everyone is guilty. Where did the problem of homeless animals come from". Accessed 14 May 2018. <https://newizv.ru/news/society/01-03-2019/vinovny-vse-otkudavzylas-problema-bezdomnyh-zhivotnyh> [In Russian]
6. RF Civil code (part one): Federal law No 51-FZ of 30 November 1994. Assembly of the legislation of the Russian Federation, 5 December 1994, no 32, art. 3301. [In Russian]
7. New news. "The law on the protection of animals will exacerbate the problem of stray dogs". Accessed 13 May 2018. <https://newizv.ru/news/politics/27-12-2018/zakon-ozaschite-zhivotnyh-usugubit-problemu-brodyachih-sobak> [In Russian]
8. Mail.ru. "How to solve the problem of stray dogs in Russia and in General". Accessed 18 May 2018. <https://pets.mail.ru/stories/kak-reshayut-problemu-bezdomnyh-sobak-v-rossii-i-v/> [In Russian]
9. Krychynska M. "Homeless animals: why there are none in Germany?". Germany.one. Accessed 16 May 2018. <https://germania.single/homeless-animals-why-in-Germany-IG-no/> [In Russian]
10. Taxes, trapping, shelters: how to solve the problem of stray dogs in different countries. Accessed 16 May 2018. <http://www.amic.ru/voprosdnya/410059/> [In Russian]
11. RF Federal Law of 24 April 1995 No 52-FZ "On the animal world". Collection of legislation of the Russian Federation, no 17, art. 1462. [In Russian]
12. RF Federal law of 27 December 2018 No 498-FZ "On the responsible treatment of animals and about modification of separate legal acts of the Russian Federation". Rossiyskaya Gazeta, 29 December, no 295; [In Russian]
13. New news. "A dog is a luxury: why Germany has no stray animals". Accessed 16 May 2018. <https://newizv.ru/news/society/07-01-2018/sobaka-eto-roskosh-pochemu-v-germanii-net-bezdomnyh-zhivotnyh> [In Russian]
14. RF Criminal Code: Federal Law of 13 June 1996 No 63-FZ. Assembly of legislation of the Russian Federation, 17 June, no 25, art. 2954. [In Russian]
15. World Health Organization. "Fighting Rabies Dogs". Accessed 15 May 2018. <https://www.who.int/rabies/animal/dogs/en/>