

УДК 352

***ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ
ОБРАЩЕНИЯ С БЕЗНАДЗОРНЫМИ ЖИВОТНЫМИ: ТЕНДЕНЦИИ И
ПРОБЛЕМЫ***

Бакалин К. Ю.

студент

Калужский Государственный Университет им. К Э. Циолковского,

Калуга, Россия

Медведева О.С.

к.э.н., доцент

Калужский Государственный Университет им. К Э. Циолковского,

Калуга, Россия

Аннотация. В статье рассматривается проблема безнадзорных животных как комплексное социально-правовое явление, представляющее угрозу общественной безопасности и отражающее уровень правовой и социальной ответственности населения. Проведён анализ действующей системы регулирования численности безнадзорных животных в Российской Федерации, включая нормативно-правовые механизмы и практику их реализации на региональном уровне. Особое внимание уделено оценке эффективности применяемых управленческих инструментов, в том числе модели отлова, стерилизации и возврата животных в среду обитания. На основе статистических данных и регионального анализа (на примере Калужской области) выявлены институциональные ограничения и противоречия в реализации государственной политики. Обоснован тезис о том, что существующий подход носит преимущественно реактивный характер и не обеспечивает устойчивого управленческого результата. Предлагается сделать акцент на профилактике: повышении ответственности владельцев, развитии учёта и улучшении межведомственного взаимодействия.

Ключевые слова: публичная политика, безнадзорные животные, правовое регулирование, управленческие механизмы, общественная безопасность, система ОСБВ, межуровневое взаимодействие

***STATE REGULATION AND CONTROL IN THE SPHERE OF HANDLING
STRAY ANIMALS: TRENDS AND PROBLEMS***

Bakalin K. Yu.

Student

Kaluga State University named after K. E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Medvedeva O. S.

PhD, Associate Professor,

Kaluga State University named after K. E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Abstract. This article examines the problem of stray animals as a complex socio-legal phenomenon that poses a threat to public safety and reflects the level of legal and social responsibility of the population. An analysis of the current system for regulating the population of stray animals in the Russian Federation is provided, including regulatory mechanisms and their implementation practices at the regional level. Particular attention is paid to assessing the effectiveness of the management tools used, including the model for trapping, sterilization, and return of animals to the wild. Based on statistical data and a regional analysis (using the Kaluga Region as an example), institutional limitations and contradictions in the implementation of state policy are identified. It is argued that the existing approach is primarily reactive and does not provide sustainable management results. It is proposed to focus on prevention: increasing the responsibility of owners, developing accounting and improving interdepartmental cooperation.

Key words: public policy, stray animals, legal regulation, management mechanisms, public safety, OSVV system, inter-level interaction

Проблема безнадзорных животных в Российской Федерации в современных условиях выступает как комплексный объект государственного и муниципального управления, затрагивающий вопросы общественной безопасности, эффективности публичной политики и качества межуровневого взаимодействия органов власти. Её актуальность обусловлена устойчивым ростом числа инцидентов, связанных с причинением вреда жизни и здоровью граждан, а также значительным масштабом распространения безнадзорных животных. По оценкам аналитических источников, численность безнадзорных животных в России превышает 4 млн особей [1]. При этом ежегодно фиксируются сотни тысяч обращений граждан за медицинской помощью вследствие укусов животных [2]. Данные показатели свидетельствуют о том, что проблема носит не локальный, а системный характер, требующий комплексного управленческого воздействия. Дополнительным индикатором недостаточной эффективности действующей системы является рост числа уголовных дел, связанных с нападениями животных. Так, за период 2022–2024 гг. их количество увеличилось более чем в несколько раз [3], что указывает на усиление общественной опасности рассматриваемого явления (таблица 1).

Таблица 1 – Динамика уголовных дел по фактам нападения животных в Российской Федерации (2021–2024 гг.)

Год	Количество уголовных дел (ед.)	Темп прироста к предыдущему году (%)
2021	55	-
2022	78	+212%
2023	185	+137%
2024	408	+120%

В существующей системе публичного управления регулирование численности безнадзорных животных осуществляется в рамках многоуровневой модели. Федеральный уровень формирует нормативно-

правовую основу, региональный — разрабатывает и финансирует программы, а муниципальный — реализует конкретные мероприятия, включая отлов и содержание животных. Несмотря на формальную логичность такой структуры, на практике она сопровождается рядом институциональных ограничений, связанных с неравномерностью ресурсного обеспечения и различиями в управленческих подходах. Ключевым нормативным актом, регулирующим данную сферу, является Федеральный закон №498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными», который закрепляет принципы гуманного обращения и определяет компетенцию органов власти. Вместе с тем, изменения законодательства последних лет существенно расширили полномочия субъектов Российской Федерации, предоставив им возможность самостоятельно определять механизмы регулирования. Это привело к формированию неоднородной управленческой практики, в рамках которой эффективность принимаемых мер существенно различается.

Основным инструментом регулирования численности безнадзорных животных в настоящее время является система ОСВВ (отлов–стерилизация–вакцинация–возврат). Данная модель ориентирована на постепенное сокращение популяции животных за счёт ограничения их воспроизводства и соответствует принципам гуманного обращения. Однако её практическая реализация выявляет ряд существенных противоречий. С одной стороны, применение ОСВВ позволяет снизить темпы размножения животных и ограничить распространение инфекционных заболеваний. С другой стороны, возврат животных в среду обитания фактически сохраняет их присутствие в общественных пространствах, что не устраняет потенциальную угрозу для населения. Более того, в условиях неполного охвата популяции стерилизацией эффект от данной системы оказывается ограниченным. Статистические данные подтверждают данное противоречие: несмотря на реализацию программ ОСВВ, ежегодно фиксируется значительное количество укусов животных [2], а также наблюдается рост числа уголовных дел, связанных с Дневник науки | www.dnevnika.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

нападениями [3]. Это свидетельствует о том, что применяемые меры не обеспечивают устойчивого снижения уровня общественной опасности.

Дополнительным подтверждением ограниченной эффективности системы ОСВВ являются случаи нападений на людей животных, прошедших процедуру отлова, стерилизации и возврата в среду обитания. Особое значение в данном контексте имеют инциденты с участием животных, имеющих идентификационные бирки, свидетельствующие о прохождении указанных процедур. Так, в октябре 2024 года в городе Нерюнгри (Республика Саха) зафиксирован случай нападения безнадзорной собаки с биркой ОСВВ на несовершеннолетнего. Животное, ранее прошедшее процедуру отлова, вакцинации и стерилизации, было возвращено в среду обитания в соответствии с действующим законодательством. Несмотря на это, собака напала на 14-летнего подростка, причинив ему множественные укусы рук. По данному факту была инициирована процессуальная проверка, а само животное впоследствии было повторно отловлено и помещено на пожизненное содержание за счёт бюджетных средств [13]. Примечательно, что, как отмечали представители местной администрации, до момента проявления агрессии отсутствовали законные основания для изъятия животного, поскольку оно уже прошло процедуру ОСВВ и считалось безопасным для окружающих [1]. Данный факт указывает на наличие нормативного ограничения, при котором система реагирует исключительно на уже произошедшие инциденты. Анализ данного случая позволяет выявить существенный управленческий пробел в реализации системы ОСВВ. В частности, действующая модель не предусматривает обязательной комплексной оценки поведенческих характеристик животных перед их возвратом в среду обитания. Решения принимаются преимущественно на основании ветеринарных критериев, тогда как уровень агрессии и способность к социальной адаптации фактически не оцениваются.

Ситуация усугубляется дефицитом специалистов в области поведенческой диагностики животных (зоопсихологов), особенно на муниципальном уровне. Отсутствие кадрового обеспечения ограничивает возможность внедрения более сложных управленческих процедур, направленных на оценку потенциальной опасности животных. С точки зрения государственного и муниципального управления, подобные инциденты демонстрируют несоответствие между формальным соблюдением процедур и достижением конечной цели публичной политики — обеспечения безопасности граждан. Фактически система допускает возврат потенциально опасных животных в общественное пространство, что подтверждает её преимущественно реактивный характер. Рассмотренный случай иллюстрирует более широкую проблему: действующая модель регулирования ориентирована на устранение последствий (реагирование на уже совершённые нападения), а не на предупреждение причин их возникновения, включая недостаточную оценку поведенческих характеристик животных.

Анализ региональной практики позволяет более наглядно выявить особенности реализации государственной политики. В качестве примера может быть рассмотрена Калужская область, где применяется типичная модель управления, основанная на сочетании регионального регулирования и муниципального исполнения. По данным региональных источников, в 2024 году в Калужской области было зафиксировано 2797 случаев нападений животных на людей [4], что свидетельствует о высокой степени распространённости проблемы. Кроме того, более 1000 обращений за медицинской помощью было зарегистрировано в течение части года [5]. Эти показатели указывают на значительную нагрузку на систему здравоохранения и органы публичной власти.

В 2025 году отмечается некоторое снижение отдельных показателей, включая количество зарегистрированных инцидентов и обращений за медицинской помощью.

Таблица 2 – Отдельные показатели регулирования численности безнадзорных животных в Калужской области (2021–2024 гг.)

Показатель	2020	2021	2022	2023	2024
Зафиксировано случаев нападений животных на людей, ед.	1 535 (за 6 мес.)	н/д	н/д	2591	2797
Обратились за медицинской помощью после укусов, чел.	1 535 (за 6 мес.)	3 128	1 285 (за 6 мес.)	935 (за 5 мес.)	1 689 (за 7 мес.)
Отловлено безнадзорных животных, особей	1 234	1094	1341	1437	1411

Полных данных за 2025 год найдено не было, однако наблюдается сокращение числа отловленных животных, которое уже в 2025 году составило 982 особи [6]. Данная динамика может свидетельствовать о частичной эффективности реализуемых мер. Однако более детальный анализ показывает, что значительная часть животных после проведения стерилизации возвращается в прежнюю среду обитания [7]. Это означает, что основная логика управления остаётся неизменной: воздействие направлено на регулирование уже существующей популяции, а не на предотвращение её формирования. Исходя из этого можно сделать вывод, что региональный уровень подтверждает общероссийскую тенденцию: реализуемая политика позволяет снижать отдельные количественные показатели, но не устраняет саму основу проблемы.

Ключевым фактором, определяющим ограниченную эффективность действующей системы, является некорректная постановка управленческой задачи. В рамках существующего подхода проблема формулируется как необходимость регулирования численности безнадзорных животных, что предопределяет выбор соответствующих инструментов — отлова, стерилизации и изоляции.

Однако подобная постановка вопроса игнорирует причины возникновения безнадзорных животных, к которым относятся:

- 1) безответственное поведение владельцев;
- 2) отказ от содержания животных;
- 3) отсутствие системы обязательной регистрации;
- 4) неконтролируемое разведение;
- 5) недостаточная эффективность правоприменения.

С точки зрения теории государственного управления, данная модель является реактивной, поскольку направлена на устранение последствий уже возникшей проблемы. В результате формируется замкнутый цикл: несмотря на реализацию мер по регулированию численности, приток новых животных в категорию безнадзорных продолжается. В этой связи представляется необходимым переход к превентивной модели управления, ориентированной на устранение причин возникновения проблемы. Такой подход предполагает комплексное воздействие на институциональные и социальные факторы. К числу приоритетных направлений повышения эффективности государственного и муниципального управления в данной сфере можно отнести внедрение системы обязательной регистрации и идентификации животных, что позволит установить ответственность владельцев и сократить количество случаев их отказа от содержания.

Важным элементом является также усиление контроля за разведением животных, направленное на предотвращение неконтролируемого увеличения их численности. Не менее значимым является развитие управленческих инструментов, включая цифровизацию учёта животных и создание единой информационной системы мониторинга. Это позволит повысить прозрачность управления и обеспечить более точное планирование мероприятий. Особое внимание должно быть уделено формированию общественного сознания. В данном контексте государство и органы местного самоуправления должны выступать не только как регуляторы, но и как субъекты формирования

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

социальной ответственности. Таким образом, проведённый анализ позволяет сделать вывод о том, что существующая система управления в сфере обращения с безнадзорными животными ориентирована преимущественно на устранение последствий, а не причин их возникновения. Это существенно ограничивает её эффективность и требует перехода к новой модели публичной политики, основанной на превентивных и комплексных управленческих решениях.

Проведённый анализ показал, что проблема безнадзорных животных в Российской Федерации представляет собой не только социальную, но и управленческую проблему, требующую комплексного подхода со стороны системы государственного и муниципального управления. Значительные масштабы распространения безнадзорных животных, а также высокий уровень инцидентов, связанных с причинением вреда гражданам, свидетельствуют о недостаточной эффективности реализуемой публичной политики. Исследование нормативно-правовой базы и практики её реализации позволило установить, что действующая система регулирования численности безнадзорных животных, основанная преимущественно на модели ОСВВ, формально соответствует принципам гуманного обращения, однако на практике демонстрирует ограниченную результативность. Возврат животных в среду обитания без комплексной оценки их поведенческих характеристик, а также отсутствие достаточного контроля за их дальнейшим состоянием создают риски для общественной безопасности.

Анализ регионального уровня (на примере Калужской области) подтвердил общероссийские тенденции: реализуемые меры позволяют снижать отдельные количественные показатели, однако не обеспечивают устойчивого решения проблемы. Децентрализация полномочий, различия в ресурсном обеспечении и недостаточная координация между уровнями власти дополнительно снижают эффективность управленческих механизмов. Ключевым выводом исследования является то, что существующая система

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

управления в данной сфере ориентирована преимущественно на устранение последствий, а не причин возникновения безнадзорных животных. Такая постановка управленческой задачи предопределяет выбор реактивных инструментов, не способных обеспечить долгосрочный результат. В этой связи представляется необходимым переход к превентивной модели публичного управления, предполагающей комплексное воздействие на причины формирования безнадзорной популяции животных.

Важнейшими направлениями данного подхода должны стать внедрение обязательной регистрации и идентификации животных, усиление ответственности их владельцев, регулирование разведения, а также развитие системы мониторинга и учёта. Существенное значение имеет совершенствование межуровневого взаимодействия органов власти, направленное на формирование единых подходов к реализации государственной политики и повышение её согласованности. Не менее важным является развитие кадрового потенциала, включая подготовку специалистов в области поведенческой оценки животных, что позволит повысить качество принимаемых управленческих решений.

Библиографический список

1. Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.12.2018 № 498-ФЗ (ред. 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2018. — № 53. — Ст. 8424.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
3. Ортяков М. С. Состояние работы с безнадзорными животными на примере Забайкальского края // Молодой ученый. — 2023. — № 18 (465). — С. 351–

352. — URL: <https://moluch.ru/archive/465/102195/> (дата обращения: 25.03.2026)
4. Галиуллина Р. Х., Улимаев Р. Ю. Находка и безнадзорные животные: сравнительный анализ гражданского законодательства // Аграрное и земельное право. — 2023. — № 9. — С. 80–82.
 5. Порывкина К. И., Рогожников Г. Д. Правовое положение безнадзорных животных: развитие законодательства, проблемы и перспективы // Право и экономика в экологической сфере: материалы науч.-практ. конф. — Санкт-Петербург, 2023. — С. 84–88.
 6. Шабалина М. А. Правовое регулирование обращения с безнадзорными животными в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2022. — Т. 15, № 5. — С. 198–227.
 7. Численность безнадзорных животных в России превысила 4 млн особей [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.garant.ru/article/1809957/> (дата обращения: 25.03.2026).
 8. В России зафиксирован рост числа нападений животных на людей [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7605433/> (дата обращения: 25.03.2026).
 9. В Калужской области зафиксировано 2797 случаев нападения животных [Электронный ресурс]. — URL: <https://kaluga.bezformata.com/listnews/napadeniya-zhivotnih/146716405/> (дата обращения: 25.03.2026).
 10. Более 1000 жителей Калужской области обратились за медицинской помощью после укусов животных [Электронный ресурс]. — URL: <https://iarex.ru/news/137656.html> (дата обращения: 25.03.2026).
 11. В Калужской области снизилось число безнадзорных собак [Электронный ресурс]. — URL: <https://kaluga.bezformata.com/listnews/chislo-brodyachih-sobak/154795754/> (дата обращения: 25.03.2026).

12. Гуманный подход в действии: изменения политики обращения с безнадзорными животными [Электронный ресурс]. — URL: <https://pets.mail.ru/news/gumannyj-podhod-v-dejstvii-cto-izmenilos-v-politike-kaluzhskoj-oblasti-po-otnosheniyu-k-beznadzornym-sobakam/> (дата обращения: 25.03.2026).
13. Чипированная собака напала на подростка [Электронный ресурс]. — URL: <https://sakhapress.ru/archives/298613> (дата обращения: 25.03.2026).
14. Электронная научная библиотека eLIBRARY.RU: официальный сайт [Электронный ресурс]. — URL: <https://elibrary.ru> (дата обращения: 25.03.2026)