

УДК 342.922:343.58

## МІСЦЕ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ТВАРИН ВІД ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ

**І.М. БЕРЕГЕЛЯ, здобувач<sup>1</sup>,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*Досліджуються теоретичні та практичні аспекти здійснення органами державної влади адміністративно-правового регулювання у сфері захисту тварин від жорстокого поводження.*

***Жорстоке поводження з тваринами, адміністративна відповідальність, органи державної влади, державне управління.***

Український народ виявив своє прагнення увійти до європейської спільноти, жити за її законами. Одним із таких законів є ставлення людини до тварин, яке виключає жорстокість стосовно них.

Вивчення питання адміністративної відповідальності за жорстоке поводження з тваринами є особливо актуальним у зв'язку з існуванням суперечностей у законодавстві, необхідності чіткої регламентації адміністративних проступків та визначення механізмів притягнення до адміністративної відповідальності. Однак слід зазначити, що надзвичайно важливим є виконання функцій та завдань органами державної влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання захисту тварин від жорстокого поводження.

Теоретичну базу зазначеної проблематики становлять праці І.А. Головки, Н.С. Бондаренко, Д.О. Калмикова, В.О. Турської та інших науковців. Проте необхідність дослідження окремих, не вивчених аспектів даного питання, зумовлює актуальність обраної теми.

**Метою** цієї статті є висвітлення окремих теоретичних та практичних питань щодо здійснення органами державної влади адміністративно-правового регулювання у сфері жорстокого поводження з тваринами; проведення аналізу існуючих розбіжностей в законодавстві та внесення пропозицій щодо його удосконалення.

Специфікою адміністративних правовідносин є те, що однією із сторін завжди є держава і виникають вони у сфері державного управління [1, с. 25].

Державне управління – це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, що означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому [1, с. 109]. Оскільки адміністративно-правові норми – це норми управлінського характеру, то актуальність розгляду такого

---

<sup>1</sup> Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент О.П. Світличний

управління, яке здійснюють органи державної влади, а зокрема, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, є очевидною. Зрозуміло, що виконання приписів адміністративних норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру [1, с. 15].

Відповідно до Конституції України влада поділяється на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. У зв'язку з цим теорія адміністративного права визначає види державного управління – законодавче, виконавчо-розпорядче, правосудне та контрольно-наглядове.

Відомо, що Верховна Рада України, як єдиний законодавчий орган держави, здійснює законодавче управління шляхом прийняття відповідних законів – Конституції України [2], Кодексу адміністративного судочинства [3], Законів України: «Про захист тварин від жорстокого поводження» [4], «Про тваринний світ» [5], «Про охорону навколишнього природного середовища» [6], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [7] та інших, які визначають правила поведінки для учасників адміністративно-правових відносин.

Також важливою є ратифікація міжнародного законодавства у сфері захисту тварин від жорстокого поводження. Зокрема, 18 вересня 2013 р. Верховною Радою України було ратифіковано Європейську конвенцію про захист домашніх тварин, що стало ще одним важливим кроком спільного напрямку руху України з європейським співтовариством.

Необхідно наголосити, що адміністративну відповідальність становлять регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом щодо скоєного адміністративного правопорушення [1, с.153] у сфері жорстокого поводження з тваринами. Це вкотре доводить важливість кожного окремого органу державної влади, який є суб'єктом таких правовідносин.

У Законі України «Про захист тварин від жорстокого поводження» чітко наведено поняття жорстокого поводження з тваринами. Це знущання над тваринами, вчинене із застосуванням жорстоких методів або з хуліганських мотивів, а також нацькування тварин одна на одну, вчинене з хуліганських чи корисливих мотивів.

У ст. 89 КУпАП [8] визначено адміністративну відповідальність за жорстоке поводження з тваринами, а саме – жорстоке поводження з тваринами, їх мордування або вчинення інших дій, що призвели до їх мучення, каліцтва чи загибелі, – тягнуть за собою накладення штрафу від дев'яти до двадцяти одного неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А в ст. 299 ККУ [9] зазначено про знущання над тваринами, що відносяться до хребетних, вчинене із застосуванням жорстоких методів або з хуліганських мотивів, а також нацькування зазначених тварин одна на одну, вчинене з хуліганських чи корисливих мотивів, що карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців. Якщо ці дії були вчинені у присутності малолітнього (особи віком до 14 років), вони караються штрафом до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів

громадян або обмеженням волі на строк до двох років. Хоча виникає питання: чому законодавець визначив покарання лише за вчинення таких дій при малолітній особі і наскільки великою є різниця у психологічному сприйнятті злочину особою віком 13 років і неповнолітньою віком 14, 15 років? Оскільки загальна кримінальна відповідальність настає у осіб віком з 16 років, а за особливі злочини, що визначені ч. 2 ст. 22 ККУ (до яких не входить ст. 299 ККУ) – з 14 років, то виникає необхідність внесення змін до статті, а саме «якщо ці дії були вчинені у присутності осіб віком до 16 років – караються штрафом до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до двох років», оскільки особи з 16 років самостійно несуть кримінальну відповідальність за вчинення злочину.

Слід зазначити, що однакові назви статей «Жорстоке поводження з тваринами» – не єдиний недолік у законодавстві, потрібно також усунути різну судову практику при кваліфікації, унеможливити сумніви в розрізненні адміністративної і кримінальної відповідальності за жорстоке поводження з тваринами.

Спроби внесення змін **суб'єктами права законодавчої ініціативи** в зазначені кодекси вже були, але у зв'язку з певними протиріччями в криміналізації окремих обставин не були втілені в життя. Проект Закону України [10] «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо відповідальності за жорстоке поводження з тваринами та порушення правил їх утримання)» № 2609 від 21 березня 2013 р. пропонує ст. 89 КУпАП викласти у новій редакції з назвою «Порушення встановлених правил утримання та поводження з тваринами, що виключають жорстокість» та наступним змістом: «Порушення встановлених правил утримання та поводження з тваринами, що виключають жорстокість – тягнуть за собою накладення штрафу від дев'яти до двадцяти одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян». У зв'язку з цим наставала б адміністративна відповідальність за порушення правил утримання та поводження з тваринами, які визначені Законом України «Про захист тварин від жорстокого поводження».

На думку В.О. Турської, виходячи з особливостей об'єктивної сторони, адміністративними проступками слід визнати тільки порушення правил, стандартів, норм, встановлених органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також порушення вимог законів, контроль за виконанням яких покладено на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування [11, с. 251]. Це вказує на те, що основна група управлінських відносин здійснюється органами виконавчої влади, в тому числі і в сфері захисту тварин від жорстокого поводження.

Важливим засобом практичної реалізації завдань виконавчої влади є акти державного управління. До них відносять (залежно від суб'єкта): укази і розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції, розпорядження міністерств; рішення місцевих державних адміністрацій; накази, правила, інструкції на

державних підприємствах, установах, організаціях. Усі ці акти спрямовані на практичне виконання законів.

Кабінетом Міністрів України, який є вищим органом виконавчої влади, було прийнято достатню кількість підзаконних нормативно-правових актів у сфері захисту тварин від жорстокого поводження. Зокрема, це: постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил транспортування тварин» від 16 листопада 2011 р. № 1402, «Про затвердження Порядку видачі дозволу на проведення заходів із залученням тварин» від 22 грудня 2010 р. № 1175; розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 липня 2010 р. № 1585-р, яким затверджено Перелік нормативно-правових актів з питань захисту тварин від жорстокого поводження тощо. Так, наприклад, це розпорядження визначає чіткий перелік нормативно-правових актів (постанов, наказів), перелік міністерств, комітетів, що відповідальні за їх прийняття й виконання та строки виконання.

У ст. 28 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» зазначено, що Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту тварин від жорстокого поводження. Зокрема, управління у сфері захисту тварин від жорстокого поводження в межах своєї компетенції здійснюють: центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері ветеринарної медицини та сфері освіти. Також управління здійснюють інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Згідно з п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» [12] до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відноситься затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування.

Зокрема, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування затверджують програми з профілактики та боротьби з інфекціями; забезпечують відлов, тимчасове утримання та регулювання чисельності безпритульних тварин, затверджують правила утримання тварин у домашніх умовах, виділяють і облаштовують на територіях населених пунктів місця для вигулу. Так, було видано розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 17 жовтня 2011 р. № 1909 «Про підготовку проекту Київської міської Програми контролю за утриманням домашніх тварин та

регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на 2012–2016 роки», яка була прийнята рішенням Київської міської ради від 5 квітня 2012 р. № 382/7719 і діє нині.

Велику роль у організаційно-роз'яснювальній роботі в сфері попередження і припинення адміністративних правопорушень, застосування адміністративної відповідальності, мають здійснювати органи державної влади на які, згідно із ст. 32 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», покладено контроль-наглядові функції. Так, міліція Оболонського районного управління ГУМВС України в м. Києві через мережу Інтернет інформує про те, що з початку року почастишали випадки звернень громадян із заявами з приводу жорстокого поводження з тваринами, тому працівники правоохоронних органів попереджають про неприпустимість жорстокого поводження з тваринами та доводять до відома громадян нормативну базу, що передбачає кримінальну та адміністративну відповідальність за правопорушення в цій сфері [13].

У зв'язку з виникненням проблем у доведенні фактів знущання, порушення правил поводження та утримання тварин, страждання тварин, доцільно було б, окрім даної інформації, повідомляти громадян про те, як діяти, якщо вони стали свідками жорстокого знущання над твариною. Насамперед, це задокументувати на фото- та відео факт неправомірного поводження та стан тварини. Після цього скласти акт, який потім передати до правоохоронних органів.

Судова гілка влади теж здійснює захист тварин від жорстокого поводження. Зокрема, до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень [1, с. 255], якщо не встановлено законодавством порядку іншого судового провадження. Аналізуючи прийняті судові рішення по адміністративних справах у цій сфері, можна зробити висновки, що окрім правопорушень, що вчиняються фізичними особами, велику кількість позовів подають фізичні особи та громадські організації на дії чи бездіяльність органів влади щодо неприйняття програм, порядків органами державної влади та місцевого самоврядування. Слід зазначити, що у Київському апеляційному адміністративному суді розглядалась апеляційна скарга Міністерства аграрної політики та продовольства України на постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 13 вересня 2011 р. у справі № 2а-8814/11/2670 за позовом громадських організацій до Міністерства аграрної політики та продовольства України. У ній визнано протиправною бездіяльність Міністерства аграрної політики та продовольства, що полягає у неприйнятті міністерством Порядку використання тварин у сільському господарстві та не затвердженні даного порядку [14]. Київський апеляційний адміністративний суд вирішив апеляційну скаргу залишити без задоволення, а постанову – без змін. Після цього було видано наказ даного міністерства «Про затвердження Порядку використання тварин у сільському господарстві» від 25 жовтня 2012 р. № 652.

Таким чином, проведене дослідження дає змогу стверджувати, що органи державної влади відіграють велику роль на всіх стадіях механізму адміністративно-правового регулювання, починаючи з регламентації

відносин у сфері захисту тварин від жорстокого поводження, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та завершуючи реалізацією зазначених прав та обов'язків. Водночас виявлені певні недоліки реалізації владно-управлінських функцій, тому повинен існувати чіткий зв'язок між нормативним закріпленням владно-управлінських функцій та фактичним втіленням приписів норм адміністративного права в реальну поведінку суб'єктів адміністративного права. Звісно, окрім вищевикладеного, органи державної влади повинні спрямувати свою діяльність на усунення розбіжностей в законодавстві та активізувати проведення інформаційної і організаційно-роз'яснювальної роботи для покращення захисту тварин від жорстокого поводження.

#### Список літератури:

1. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т.О. Коломоець. – К. : Істина, 2010. – 480 с. – С.15–25, 109, 153, 225.
2. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Із змінами згідно із Законом № 742 - VII від 21 лютого 2014 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
3. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 27. – Ст. 230.
5. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. №1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
7. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. №4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. №2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо відповідальності за жорстоке поводження з тваринами та порушення правил їх утримання)» № 2609 від 21 березня 2013 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46254](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46254).
11. Турська В.О. Проблема розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за жорстоке поводження з тваринами / В.О. Турська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету . – 2014. – № 8. – С. 250–253.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 2894-III // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
13. Інформація міліції Оболонського районного управління ГУМВС України в м. Києві : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://obolon.kievcity.gov.ua/content/osnovni-normatyvni-akty-ukrainy-shchodo-vidpovidalnosti-za-zhorstoke-povodzhennya-z-tvarynamy>.

14. Єдиний державний реєстр судових рішень : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2436797>.

*Исследуются теоретические и практические аспекты осуществления органами государственной власти административно-правового регулирования в сфере защиты животных от жестокого обращения.*

***Жестокое обращение с животными, административная ответственность, органы государственной власти, государственное управление.***

*We study the theoretical and practical aspects of the implementation by public authorities of administrative and legal regulation in the sphere of protection of animals from abuse.*

***Cruelty to animals, administrative responsibility, public authorities, public administration.***