

УДК 347.151(477:430)

Кравченко Михайло Георгійович –

доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри теоретичної юриспруденції, Юридичний інститут,
КНЕУ імені Вадима Гетьмана
<https://orcid.org/0000-0002-3909-4599>

Mykhailo H. Kravchenko –

doctor of juridical sciences, senior researcher,
professor of the Department of theoretical jurisprudence, Institute of Law,
Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman
(54/1, Prospect Peremogy, Kyiv, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0002-3909-4599>

Принципи публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу: досвід України та Німеччини

Стаття присвячена визначенню системи принципів, які мають бути покладені в основу публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу. У результаті проведеного дослідження обґрунтовано те, що ця система не може і не повинна обмежуватися спеціальними принципами публічного адміністрування у цій сфері. Така система має обов'язково включати загальні принципи адміністративного права та принципи належного врядування. Лише у поєднанні ці принципи можуть забезпечити ефективність публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу в Україні.

Ключові слова: тваринний світ, домашні тварини, дикі тварини, державна політика, адміністративне право, система, принципи публічного адміністрування, Україна, Німеччина.

M.H. Kravchenko Principles of Public Administration in the Field of Legal Protection of the Animal World: the Experience of Ukraine and Germany

The article is devoted to the definition of a system of principles that should be the basis of public administration in the field of legal protection of the animal world.

The research is based on the analysis of domestic and German special literature devoted to: general and special administrative law, legal protection of the animal world, animal welfare.

The methodological basis of the research was: comparative and systematic research methods. Their use made it possible to determine the relationship between general principles of administrative law, principles of good governance and special principles of public administration in the field of legal protection of the animal world, to compare the principles of public administration in the field of legal protection of the animal world in Ukraine and Germany.

As a result of the conducted research, the following conclusions can be drawn:

Analysis of the legislation of Ukraine and the Federal Republic of Germany in the field of legal protection of the animal world makes it possible to say that they have a common ideological basis, which is the welfare of animals. At the same time, in Germany, the idea of animal welfare is much more developed, because it implies the existence of a number of obligations for animal owners, who must responsibly own animals, as well as create the best conditions for their existence. Each of these requirements is specified through a system of more detailed obligations. For example, the requirement for responsible animal ownership implies that animal owners must have sufficient knowledge about the animal, its diet, living conditions, etc. This knowledge should be the basis of caring for animals so that their stay in captivity does not cause them pain and suffering.

Public administration in the field of legal protection of the animal world cannot be effective based only on special principles of public administration in this field. The positive experience of Germany shows that the general principles of administrative law and the principles of good governance must necessarily be added to

the special principles of public administration in this area. Only their combination can ensure the effectiveness of public administration in this area.

Keywords: *animals, domestic animals, wild animals, state policy, administrative law, system, principles of public administration, Ukraine, Germany.*

Постановка проблеми. Публічне адміністрування у будь-якій сфері заснована на системі ідей, які є основою, ідейним стрижнем публічного адміністрування у відповідній сфері. Не виключенням у цьому випадку є сфера правової охорони тваринного світу. Як і будь-яка функція публічної адміністрації, правова охорона тваринного світу має певну ідейну основу, яка виражається у системі принципів, що покладені в основу публічного адміністрування у цій сфері. Аналіз законодавства України та вітчизняної юридичної літератури дає змогу говорити про наступну систему принципів, які закладають юридичну основу правової охорони тваринного світу в Україні: збереження умов існування видового і популяційного різноманіття тваринного світу в стані природної волі; недопустимість погіршення середовища існування, шляхів міграції та умов розмноження диких тварин; збереження цілісності природних угруповань диких тварин; додержання науково обґрунтованих нормативів і лімітів використання об'єктів тваринного світу, забезпечення невиснажливого їх використання, а також відтворення; раціональне використання корисних властивостей і продуктів життєдіяльності диких тварин; платність за спеціальне використання об'єктів тваринного світу; регулювання чисельності диких тварин в інтересах охорони здоров'я населення і запобігання заподіяння шкоди довкіллю, господарській та іншій діяльності; урахування результатів оцінки впливу на довкілля об'єктів господарської та іншої діяльності, які можуть негативно впливати на стан тваринного світу [1]. Безсумнівно, ця система принципів має важливе значення для здійснення функції публічної адміністрації щодо правової охорони об'єктів тваринного світу. Однак, вона не визначає усієї системи принципів, які покладені в основу публічного адміністрування у цій сфері. Ми переконані в тому, що ефективне публічне адміністрування у сфері правової охорони об'єктів тваринного світу має включати й інші принципи, які є загальними для будь-якої

сфери публічного адміністрування. Їхню систему ми визначимо у межах цього дослідження. Крім того, ми б хотіли проаналізувати позитивний досвід Німеччини у сфері публічного адміністрування щодо правової охорони об'єктів тваринного світу. Ми переконані у тому, що такий аналіз дасть змогу краще зрозуміти принципи та стандарти публічного адміністрування у сфері правової охорони об'єктів тваринного світу, які існують у межах країн – членів Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При проведенні дослідження нами була проаналізована література, присвячена:

по-перше, екологічному та фауністичному праву України [2, 3];

по-друге, праву добробуту тварин як підгалузі Особливого адміністративного права Німеччини [4, 5, 6];

по-третє, загальному адміністративному праву [7, 8, 9].

Невирішені раніше проблеми. Основна проблема, яка, на наше переконання, існує у контексті принципів публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу – це обмеження системи таких принципів лише специфічними принципами адміністрування у цій сфері, які комплексно відображені у Законі України «Про тваринний світ» [1]. Однак, ефективне публічне адміністрування у цій сфері має спиратися на інші принципи, а зокрема, загальні принципи адміністративного права та принципи належного врядування. Лише поєднавши загальні принципи адміністративного права, принципи належного врядування та спеціальні принципи публічного адміністрування можна побудувати ефективне публічне адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу.

Мета. Враховуючи наведене, визначається й мета цієї статті, яка полягає у конкретизації системи принципів публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу України. Важливим аспектом цього дослідження є позитивний досвід публічного адміністрування у сфері правової

охорони тваринного світу в Федеративній Республіці Німеччина. Ця країна – член Європейського Союзу зуміла побудувати ефективне публічне адміністрування у цій сфері. Її досвід може стати еталоном для побудови ефективної, європейсько орієнтованої системи принципів, ідей та теорій, які можуть бути покладені в основу публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу в Україні.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, принципи права – це носії фундаментальних ідей, які пронизують як систему права у цілому, так і певні правові утворення (галузі права, підгалузі права, правові інститути), всі правовідносини, які виникають на підставі норм права у межах певних правових утворень та містять обов'язкові до виконання вимоги, адресовану до суб'єктів права [10, с. 59]. Принципи публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу також виконують аналогічну функцію та є ідейною основою публічного адміністрування у цій сфері. Їм властиві ті самі ознаки, як й іншим принципам права, а зокрема: регулятивність; нормативність; об'єктивна обумовленість; закріплення у формах права; забезпеченість з боку держави та суспільства; концентрованість; засадничість; імперативність; високий рівень абстрагування; стабільність; системність [10, с. 59; 11, с. 42 – 45].

Як ми наголошували раніше, Закон України «Про тваринний світ» у ст. 9 закріпив систему спеціальних принципів публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу [1]. Безперечно, у цьому випадку ми говоримо не про усю систему спеціальних принципів публічного адміністрування у цій сфері, а лише про базові принципи. Адже додаткові спеціальні принципи публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу ми можемо знайти у: Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [12], Законі України «Про природно-заповідний фонд України» [13], Законі України «Про виключну (морську) економічну зону України» [14]; Законі України «Про Червону книгу України» [15] тощо.

Водночас маємо звернути увагу на те, що ефективне публічне адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу не може

здійснюватися без врахування загальних принципів права та принципів належного врядування. Це пов'язано із тим, що спеціальні принципи публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу визначають лише специфіку публічного адміністрування у межах здійснення цієї функції публічної адміністрації. Однак, цього недостатньо, аби здійснювати ефективне публічне адміністрування у цій сфері. Очевидно, що цю систему варто розширити за рахунок загальних принципів адміністративного права та принципів належного врядування.

Пропонуємо детальніше зупинитися на них. До загальних принципів адміністративного права ми віднесемо насамперед принцип верховенства права. Цей принцип, як справедливо зазначається у доповіді «Верховенство права», схваленої Венеційської комісією [16], є складною конструкцією, що має низку обов'язкових елементів, якими є: законність; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до незалежного та безстороннього суду; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом [8, с. 78–79; 10, с. 61]. Кожна із названих вимог принципу верховенства права є окремим принципом адміністративного права, який має власне змістове наповнення.

Крім того, публічне адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу має здійснюватися із обов'язковим врахуванням принципів належного врядування, а зокрема: принципу використання повноважень з метою, з якою це повноваження надане; принципу обґрунтованості; принципу неупередженості; принципу добросовісності; принципу виваженості; принципу пропорційності; принципу участі в прийнятті рішень; принципу своєчасності; принципу прозорості; принципу ефективності; принципу підзвітності [8, с. 104–109]. Як справедливо зазначає Р.С. Мельник: «Категорія «принципи належного врядування» виникла в межах європейської доктрини адміністративного права. Впровадження названих принципів у сферу діяльності суб'єктів публічного адміністрування пов'язувалося з необхідністю формування єдиних стандартів функціонування публічної влади, які сприяли б максимально повній реалізації прав, свобод і задоволення законних інтересів приватних осіб.

Фактично можна говорити про те, що принципи належного врядування закладають процедурні засади забезпечення та реалізації принципу верховенства права» [8, с. 103].

Тепер хотілося б дещо сказати з приводу сформованого в Німеччині підходу до публічного адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу. Загальновизнаним у ФРН є поділ адміністративного права на: Allgemeines Verwaltungsrecht (Загальне адміністративне право) та Besonderes Verwaltungsrecht (Особливе адміністративне право) [4, 5, 6]. На це ми звертали увагу у наших попередніх дослідженнях [19]. Загальне адміністративне право регулює загальні правові інститути та процедури, які застосовуються всюди в межах публічного адміністрування [17; 19, с. 16]. Особливе адміністративне право містить норми, які пристосовані до потреб конкретної сфери публічного адміністрування й застосовуються лише у її межах [17; 19, с. 16]. Однією із галузей Особливого адміністративного права Німеччини є das Umweltrecht (екологічне право) [6, s. 556 – 740], невід'ємною складовою якого є Als Tierschutz (право добробуту тварин) [18].

Основним нормативним актом, який регулює відносини у цій сфері, є Tierschutzgesetz (TierSchG) (Федеральний закон про захист тварин) від 24.07.1972 року [20]. Базовим принципом, який визначений у якості мети цього закону, є принцип відповідального ставлення до захисту життя тварин як істот подібних до людини. Тому згідно з § 1 ніхто не має права заподіювати біль, страждання чи шкоду тварині без вагомої причини [20]. Головною особливістю TierSchG, на наш погляд, є те, що його приписи спрямовані на захист будь-якої тварини, а не лише диких тварин, які знаходяться у природних умовах існування. Таким чином, цей федеральний закон охороняє також домашніх тварин від жорстокого поводження з боку володільців. Так, згідно із параграфом § 2 цього закону кожен, хто тримає, доглядає або повинен доглядати за твариною, зобов'язаний: годувати тварину належним чином, відповідно до її виду та потреб, піклуватися про неї; не обмежувати здатність тварини займатися фізичними вправами, що відповідають її виду; мати знання та навички, необхідні для правильного

годування, догляду та утримання тварини [20]. З цього положення законодавства німецькі дослідники виводять принцип відповідального володіння тваринами, а також принцип створення найкращих умов їхнього існування [21]. Маємо окремо звернути увагу на те, що ці принципи стосується не лише володільців домашніх тварин, а й тих осіб, які займаються розведенням великої рогатої худоби, птахів, хутрових тварин, екзотичних тварин тощо. Варто звернути увагу на те, що ці принципи не мають суто теоретичне значення. Вони мають безпосереднє практичне значення та визначають зміст публічного адміністрування щодо забезпечення добробуту тварин у Німеччині. Так, згідно з § 2a TierSchG Федеральне міністерство продовольства та сільського господарства Німеччини зобов'язане розробити стандарти щодо: приміщень, кліток, інших місткостей та інших приміщень для утримання тварин; пристроїв для їхнього годування; умов освітлення та клімату в приміщенні під час утримання тварин; знань та навичок людей, які утримують, доглядають або мають доглядати за тваринами, випробування та документи, які мають підтверджувати ці знання та навички; вимог до запобіжних заходів у разі технічних несправностей або пожеж; вимог до транспортування тварин, а зокрема до транспортних засобів тощо [20].

Звичайно вказані спеціальні принципи публічного адміністрування у сфері добробуту тварин поєднуються із загальними принципами адміністративного права та принципами належного врядування [6, s. 640]. На наше переконання, цей позитивний досвід Німеччини має бути врахований в Україні. Адже ефективне публічне адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу неможливо побудувати без загальних принципів адміністративного права та принципів належного врядування.

Висновок. В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Аналіз законодавства України та Федеративної Республіки Німеччини у сфері правової охорони тваринного світу дає змогу говорити про те, що вони мають спільну ідейну основу, якою є добробут тварин. Водночас у Німеччині ідея добробуту тварин є значно розвиненішою, адже вона передбачає існування

низки зобов'язань для власників тварин, які мають відповідально володіти тваринами, а також створити найкращі умови їхнього існування. Кожна із цих вимог конкретизується через систему детальніших зобов'язань. Наприклад, вимога щодо відповідального володіння тваринами передбачає те, що власники тварин зобов'язані мати достатній обсяг знань про тварину, її раціон, умови їхньої життєдіяльності тощо. Ці знання мають бути покладені в основу догляду за тваринами, аби їхнє перебування у неволі не завдавало їм мук та страждань.

2. Публічне адміністрування у сфері правової охорони тваринного світу не може бути ефективним, спираючись лише на спеціальні принципи публічного адміністрування у цій сфері. Позитивний досвід Німеччини свідчить про те, що до спеціальних принципів публічного адміністрування у цій сфері мають обов'язково бути долучені загальні принципи адміністративного права та принципи належного врядування. Лише їхнє поєднання може забезпечити ефективність діяльності публічної адміністрації у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 року № 2894-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text> (дата звернення: 18.07.2023).
2. Екологічне право: підручник / за ред. А. П. Гетьмана; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2019. 552 с.
3. Мельничук О.Ф., Опольська Н.М. Законодавство та право в агропромисловому комплексі України: навчальний посібник. Вінниця: ПП «Едельвейс і К», 2011. 334 с.
4. Bachmann S., Baumgartner G., Feik R., Giese K., Jähnel D., Lienbacher G. Besonderes Verwaltungsrecht. SprinderLink. 2010. 608 s.
5. Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober, Winfried Kluth. Verwaltungsrecht. Band 1., 13. Auflage. München, 2016. 973 s.
6. Schmidt-Aßmann. E. Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin, 2005. 924 s.
7. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: монографія. Харків: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.
8. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
9. Загальне адміністративне право: підручник / за загальною редакцією Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 728 с.
10. Кравченко М.Г. Управління побутовими відходами в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 575 с.
11. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів. нац. унів. ім. Івана Франка. Львів, 2003. 253 с.
12. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 року № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 18.07.2023).
13. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 року № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/ed19930604#Text> (дата звернення: 18.07.2023).
14. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 року № 162/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.07.2023).
15. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002 року № 3055-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14#Text> (дата звернення: 18.07.2023).
16. Верховенство права: доповідь, схвалена Венеційської комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 18.07.2023).

17. Verwaltungsrecht. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/verwaltungsrecht-node.html> (дата звернення: 21.06.2023).
18. Felde B. Tierschutzrelevantes Wissen in Gesetzgebung, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. Nomos, 2019. 427 s.
19. Кравченко М.Г. Правова природа норм та відносин у сфері правової охорони тваринного світу: досвід України та Німеччини. Журнал східноєвропейського права. 2023. № 111. С. 11–17. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2023/06/kravchenko_111.pdf (дата звернення: 21.06.2023).
20. Tierschutzgesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html> (дата звернення: 21.06.2023).
21. Thomas Schwarz. Das Tier in unserer Kultur. Begegnungen, Beziehungen, Probleme. Oldib-Verlag, 2015. S. 187–222.

References:

1. Pro tvarynnyi svit: Zakon Ukrainy vid 13.12.2001 roku № 2894-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text> (data zvernennia: 18.07.2023).
2. Ekolohichne pravo: pidruchnyk / za red. A. P. Hetmana; M-vo osvity i nauky Ukrainy, Nats. yuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv: Pravo, 2019. 552 s.
3. Melnychuk O.F., Opolska N.M. Zakonodavstvo ta pravo v ahropromyslovomu kompleksi Ukrainy: navchalnyi posibnyk. Vinnytsia: PP «Edelveis i K», 2011. 334 s.
4. Bachmann S., Baumgartner G., Feik R., Giese K., Jahnel D., Lienbacher G. Besonderes Verwaltungsrecht. SpringerLink. 2010. 608 s.
5. Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober, Winfried Kluth. Verwaltungsrecht. Band 1., 13. Auflage. München, 2016. 973 s.
6. Schmidt-Aßmann. E. Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin, 2005. 924 s.
7. Melnyk R. S. Systema administratyvnoho prava Ukrainy: monohrafiia. Kharkiv: Vyd-vo Kharkiv. nats. un-tu vnutr. sprav, 2010. 398 s.
8. Melnyk R.S. Zahalne administratyvne pravo v pytanniakh i vidpovidiakh: navch. posib. Kyiv: Yurinkom Inter, 2018. 308 s.
9. Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk / za zahalnoi redaktsiieiu R.S. Melnyka. Vydannia druhe. Odesa: Vydavnychiy dim «Helvetyka», 2023. 728 s.
10. Kravchenko M.H. Upravlinnia pobutovymy vidkhodamy v Ukraini: administratyvno-pravovyi aspekt: dys. ... d-ra yuryd. nauk. Kyiv, 2019. 575 s.
11. Fulei T. I. Suchasni zahalnoliudski pryntsyipy prava ta problemy yikh vprovadzhennia v Ukraini: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01. Lviv. nats. univ. im. Ivana Franka. Lviv, 2003. 253 s.
12. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha: Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 roku № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (data zvernennia: 18.07.2023).
13. Pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.06.1992 roku № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/ed19930604#Text> (data zvernennia: 18.07.2023).
14. Pro vykliuchnu (morsku) ekonomichnu zonu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.05.1995 roku № 162/95-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennia: 18.07.2023).
15. Pro Chervonu knyhu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 07.02.2002 roku № 3055-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14#Text> (data zvernennia: 18.07.2023).
16. Verkhovenstvo prava: dopovid, skhvalena Venetsiiskoi komisiieiu na 86-mu plenarnomu zasidanni (Venetsiia, 25–26 bereznia 2011 roku). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (data zvernennia: 18.07.2023).
17. Verwaltungsrecht. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/verwaltungsrecht-node.html> (data zvernennia: 21.06.2023).

18. Felde B. Tierschutzrelevantes Wissen in Gesetzgebung, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. Nomos, 2019. 427 s.
19. Kravchenko M.H. Pravova pryroda norm ta vidnosyn u sferi pravovoi okhorony tvarynnoho svitu: dosvid Ukrainy ta Nimechchyny. Zhurnal skhidnoievropeiskoho prava. 2023. № 111. С. 11–17. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2023/06/kravchenko_111.pdf (data zvernennia: 21.06.2023).
20. Tierschutzgesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html> (data zvernennia: 21.06.2023).
21. Thomas Schwarz. Das Tier in unserer Kultur. Begegnungen, Beziehungen, Probleme. Oldib-Verlag, 2015. S. 187–222.