

ЩОДО ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ (У КОНТЕКСТІ ВИКОНАННЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ)

Horodetska I. A. Regarding the issues of administrative-legal regulation in the area of protection and use of animal world (in the context of the implementation of the Strategy of state ecological policy of Ukraine)

Author discussed actual issues of extensive usage of natural resources, including wildlife at modern stage of development in Ukraine. Given the tendency of transition of the international community to the sustainable development model and the importance of functions, namely, environmental, social, economic, performed fauna in the life of man and of the society should be relevant issue of effective legal regulation of social relations in the field of protection, usage and reproduction of animal world, including administrative and legal aspects.

The aim of the article is to clarify the issues of administrative and legal regulation of the usage and reproduction of the animal world in the context of the Strategy of state ecological policy of Ukraine for the period until 2020.

The performed analysis of the «Assessments of the Strategy of state ecological policy of Ukraine for the period until 2020 and the National Action Plan on Environment 2011–2015» showed that a number of strategic objectives relating to the protection, usage and reproduction of animal world, had been performed on unsatisfactory level or not implemented at all.

Figuring the ratio of the actual result of the implementation of the strategic objectives and strategic goals, author described the pre-crisis level of efficiency of administrative legal regulation of social relations in the field of protection, usage and reproduction of animal world.

The main problems of administrative-legal regulation of protection, usage and reproduction of animal world in the context of the implementation of the Strategy of state ecological policy of Ukraine for the period until 2020 include:

- imperfect regulatory-legal framework of administrative-legal regulation in the sphere of protection, usage and reproduction of animal world;*
- lack of effective activity of entities in public administration and administrative-legal regulation in the field of protection, usage and reproduction of animal world.*

Now there is a process for the formation of the National action plan on environmental protection for 2016–2020. The first step is to solve the problems that led to unsatisfactory level of implementation of strategic tasks.

Key words: Strategy, strategic objectives, administrative-legal regulation, public relations, industry protection, use and reproduction of the animal world.



**Городецька Ірина
Альбінівна,**

*кандидат юридичних
наук, доцент кафедри
політології та
права Ніжинського
державного
університету імені
Миколи Гоголя*

У преамбулі Закону України «Про тваринний світ» зазначено, що тваринний світ є одним із компонентів навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення й виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової та лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей [1].

На сучасному етапі розвитку в Україні й досі гострою є проблема екстенсивного використання природних ресурсів, зокрема тваринного світу. Зважаючи на тенденції переходу світового співтовариства до моделі сталого розвитку та важливість функцій, а саме екологічної, соціальної, економічної, які виконує тваринний світ у життєдіяльності людини й розвитку суспільства, актуальними є питання забезпечення ефективного правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу, зокрема й адміністративно-правового.

У попередніх дослідженнях щодо з'ясування ознак суспільних відносин у галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу як об'єкта правового регулювання нами було зроблено висновок, що для них є характерним превалювання публічних (суспільних) інтересів над приватними, що у свою чергу зумовлює пріоритетне положення саме адміністративно-правового регулювання розглядуваних відносин [2, с. 341, 343].

Проблеми правового регулювання охорони, використання й відтворення тваринного світу досліджувались такими вченими, як Г. Балук, Л. Белих, М. Веденін, А. Гетьман, Р. Гізатулін, Т. Григор'єва, І. Гриценко, В. Книш, В. Костицький, М. Краснова, В. Мунтян, Л. Нечипорук, О. Онищук, О. Погрібний, П. Тихий, Ю. Шемшученко, В. Шеховцов, М. Шульга, А. Щеклодкін, К. Ящук та ін.

Проблематика адміністративно-правового регулювання взагалі або певних суспільних відносин зокрема була в колі інтересів таких науковців, як В. Авер'янов, О. Андрійко, А. Берlach, В. Галуцько, Д. Голосніченко, Ю. Гридасов, П. Діхтієвський, А. Іванишук, В. Колпаков, В. Курило, В. Лазаренко, Р. Мельник, В. Олєфір, С. Стеценко, В. Теремецький, І. Шопіна та ін. Проте наявні

сьогодні проблеми адміністративно-правового регулювання у сфері охорони, використання й відтворення тваринного світу висвітлено недостатньо.

Таким чином, метою нашого дослідження є з'ясування проблем адміністративно-правового регулювання охорони, використання й відтворення тваринного світу в контексті виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року.

Верховною Радою України 21 грудня 2010 року прийнято Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», якою визначено основні завдання в межах семи цілей. Так, Ціль 5 («Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі») та Ціль 6 («Забезпечення екологічно збалансованого природокористування») передбачають виконання низки завдань, спрямованих на охорону, раціональне невиснажливе використання та відтворення тваринного світу, забезпечення умов збереження всього видового й популяційного різноманіття тварин та поліпшення середовища їх існування [3].

Важливим практичним інструментом упровадження та реалізації Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року став Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 577-р [4].

Слід відзначити, що в контексті означених програмних документів

спостерігається позитивна динаміка виконання таких стратегічних завдань у галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу, як удосконалення процедури здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час переміщення представників видів дикої флори й фауни в пунктах пропуску через державний кордон; розроблення й удосконалення нормативно-правової бази щодо системи здійснення контролю за торгівлею видами дикої флори й фауни, що перебувають під загрозою зникнення; створення нових, розширення існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду, розташованих на суходолі і в морській акваторії; розроблення комплексу заходів щодо збереження, невиснажливого використання та відтворення мігруючих видів диких тварин і середовища їх існування; розроблення та здійснення комплексу заходів зі збереження видів тваринного світу, що занесені до Червоної книги України чи охороняються відповідно до міжнародних зобов'язань України; створення до 2020 року мережі центрів штучного розведення та реакліматизації рідкісних видів тварин і таких, що перебувають під загрозою зникнення [5].

Разом із тим низка стратегічних завдань, що стосуються охорони, використання й відтворення тваринного світу, передбачених вищезазначеними програмними документами, виконуються на незадовільному рівні або не виконуються взагалі, про що свідчить проведений нами аналіз «Оцінки виконання Стратегії державної екологічної політики України на період

до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» [5].

Так, до заходів, що виконуються незадовільно (відсоток виконання 0–30%), віднесено: створення системи запобіжних заходів щодо видів-вселенців і забезпечення контролю за внесенням таких видів до екосистем, зокрема морської; посилення контролю за торгівлею представниками видів дикої фауни, що перебувають під загрозою зникнення; проведення популяційно-видового моніторингу тваринного світу та ін.

Результативність виконання таких заходів, як розроблення відповідної нормативної бази щодо запобігання та контролю за розповсюдженням чужорідних та інвазійних видів; підготовка та видання відповідно до Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої флори і фауни, що перебувають під загрозою знищення, визначників зразків окремих таксономічних груп (ссавці, птахи, плазуни, членистоногі, амфібії) для забезпечення працівників Державної екологічної інспекції України в пунктах пропуску через державний кордон; удосконалення механізму збору інформації про види тваринного світу, занесені до Червоної книги України, включаючи дослідження стану видів та їх збереження в природному середовищі; забезпечення ведення Державного кадастру тваринного світу; вжиття адміністративних заходів із припинення катастрофічного зменшення запасів водних живих ресурсів унаслідок їх надмірної експлуатації та погіршення стану навколишнього природного

середовища; реформування системи видання дозволів шляхом застосування науково обґрунтованих обмежень на використання природних ресурсів та інших, — становить 0%, тобто вищезазначені заходи не виконувались узагалі [5].

Зазначене вище свідчить про неефективне виконання значного масиву стратегічних завдань, спрямованих на охорону, раціональне використання та відтворення тваринного світу, забезпечення умов збереження всього видового й популяційного різноманіття тварин та поліпшення середовища їх існування.

Як відомо, термін «ефективність» застосовується в значенні результату, наслідку якогось явища. Тому ефективність органічно пов'язана з результативністю, дієвістю певних заходів, дій, приписів [6, с. 295]. На думку О. Скакун, «ефективність механізму правового регулювання — це міра досягнення очікуваного результату правового регулювання або співвідношення між установленою метою правового регулювання суспільних відносин і реальними результатами (мета — результат)» [7, с. 271].

В. Галунько, В. Олефір, Ю. Гридасов, А. Іванишук, С. Короед, досліджуючи питання ефективності адміністративно-правового регулювання, доходять висновку, що остання забезпечується ефективністю самих нормативно-правових актів, ефективністю процедурно-процесуального механізму застосування нормативно-правових актів, ефективністю діяльності щодо застосування й реалізації нормативно-правових актів [8, с. 370], та

виділяють і характеризують чотири рівні ефективності адміністративно-правового регулювання — достатній, недостатній, кризовий, неефективний [8, с. 372].

Аналіз змісту «Оцінки виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» вказує на те, що найбільша кількість стратегічних завдань, зокрема у сфері охорони, використання і відтворення тваринного світу, не виконано через незадовільну виконавчу дисципліну в центральних органах виконавчої влади, які або не розробили і не подали взагалі, або ж подали невчасно на розгляд Кабінету Міністрів України проекти правових актів, проекти законів або інші документи нормативно-правової дії. Крім того, негативний вплив на виконання Міністерством екології та природних ресурсів України заходів Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки та Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року здійснила адміністративна реформа 2011–2012 років, яка ліквідувала територіальні органи міністерства [5]. Залишається гострою проблема браконьєрства, на неналежному рівні здійснюється лімітування водних живих ресурсів, знищуються природні середовища існування тварин, ведення мисливського господарства відбувається переважно екстенсивним шляхом, тому спостерігається скорочення обсягів штучного розведення

та випуску в природу мисливської фауни, проведення біотехнічних заходів, послаблення охорони мисливських угідь тощо [9].

Таким чином, з'ясування співвідношення фактичного результату виконання стратегічних завдань і тих стратегічних цілей, для досягнення яких ці завдання були визначені, передбачених Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 року, свідчить про кризовий рівень ефективності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу.

До основних проблем адміністративно-правового регулювання охорони, використання й відтворення тваринного світу в контексті виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року слід віднести:

— недосконалий рівень нормативно-правової бази адміністративно-правового регулювання у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу;

— недостатньо ефективну діяльність суб'єктів, зокрема виконавчо-розпорядчих, що здійснюють державне управління та адміністративно-правове регулювання в галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу, зокрема щодо застосування та реалізації нормативно-правових актів.

Наразі триває процес формування Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016–2020 роки (*другий проект*), і необхідність перенесення

невиконаних заходів, що стосуються охорони, використання й відтворення тваринного світу, до нової редакції не викликає сумніву. Проте, на наш погляд, насамперед слід вирішувати ті проблеми, що призвели до незадовільного рівня виконання стратегічних завдань.

Таким чином, визначені у статті основні проблеми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу в контексті виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року зумовлюють потребу їх ефективного вирішення, зокрема шляхом удосконалення нормативно-правової бази адміністративно-правового регулювання та діяльності щодо реалізації та застосування нормативно-правових актів у розглядуваній сфері. Відтак постає необхідність у подальшому дослідженні широкого кола питань, пов'язаних із вдосконаленням механізму адміністративно-правового регулювання охорони, використання й відтворення тваринного світу України.

Список використаних джерел:

1. Про тваринний світ: Верховна Рада України; Закон від 13.12.2001 № 2894-III. (Урядовий кур'єр від 05.06.2002 — № 101). Редакція від 09.05.2015 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>
2. Городецька І. А. Ознаки суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу як об'єкта правового регулювання / І. А. Городецька // Публічне право. — 2015. — № 3. — С. 339–345.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Верховна Рада України; Закон, Стратегія від 21.12.2010 № 2818-VI // Голос України від 14.01.2011 — № 6 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
4. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки: Кабінет Міністрів України; Розпорядження, План від 25.05.2011 № 577-р. // Урядовий кур'єр від 27.07.2011 — № 135. Редакція від 02.10.2013 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>
5. Оцінка виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки [Електронний ресурс]: Міністерство екології та природних ресурсів України. Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-ecopolit/Analysis-2015.pdf>
6. Теорія держави і права: підручник / [Лисенков С. Л., Колодій А. М., Тихомиров О. Д., Ковальський В. С.]; за ред. С. Л. Лисенкова. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 448 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. — 4-те видання допов. і перероб. — К. : Алерта, 2013. — 524 с.
8. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванищук, С. О. Короед]. — Херсон : ХМД, 2013. — 396 с.
9. П'ятий національний звіт України про виконання положень Конвенції

про біорізноманіття [Електронний ресурс]: Міністерство екології та природних ресурсів України. Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/Ukraine_5th_Nat_Rep_CBD_ua.pdf

Городецька І. А. Щодо проблем адміністративно-правового регулювання охорони та використання тваринного світу (у контексті виконання стратегії державної екологічної політики України)

Статтю присвячено з'ясуванню проблем адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу в контексті виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року.

Ключові слова: Стратегія, стратегічні завдання, адміністративно-правове регулювання, проблеми, суспільні відносини, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Городецкая И. А. Относительно проблем административно-правового регулирования охраны и использования животного мира (в контексте выполнения Стратегии государственной экологической политики Украины)

Статья посвящена рассмотрению проблем административно-правового регулирования общественных отношений в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира в контексте выполнения Стратегии государственной экологической политики Украины на период до 2020 года.

Ключевые слова: Стратегия, стратегические задачи, административно-правовое регулирование, проблемы, общественные отношения, отрасль охраны, использования и воспроизводства животного мира.

Стаття надійшла до друку 12 листопада 2015 р.