

УДК 349.6: 639

В.В. Овдієнко, здобувач
при кафедрі екологічного права
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
суддя Зміївського районного суду
в Харківській області

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ МИСЛИВСТВА

Однією з характерних рис країн з ринковою економікою є мінімізація втручання держави в різні суспільні відносини з наданням громадянському суспільству можливості самостійно впорядковувати ті чи інші процеси на підставі вироблених органами публічної влади правил, закріплених у нормативних правових актах. Разом з тим для будь-якої держави існує чітко окреслене коло суспільних відносин, у яких присутність органів публічної влади є обов'язковою, оскільки цим забезпечуються безпека і сталість держави, безпека її населення. До таких сфер належать питання природокористування. В екологічній царині державна присутність має яскраво виражений характер, що зумовлюється надзвичайною заінтересованістю держави в стабілізації екологічної обстановки й подальшому покращанні її, а також у необхідності забезпечення дотриман-

ня екологічного законодавства різними суб'єктами екологічних правовідносин [10, с. 177, 214].

Раціональне ведіння мисливства – один з невід'ємних складників сталого економічного й соціального розвитку суспільства, екологічної безпеки, що належить до кола суспільних відносин, у яких наявність органів публічної влади є обов'язковою. На охорону, раціональне використання й відтворення тваринного світу спрямовано комплекс державних заходів, серед яких надзвичайну роль відіграє діяльність суб'єктів державного управління мисливським господарством.

Ученими-екологами приділено значну увагу вивченню стану й тенденцій розвитку державного управління природокористуванням та охороною довілля. Важливими щодо цього є наукові дослідження таких учених, як А. П. Гетьман, А. О. Дежурний, М. В. Краєв, М. В. Крас-

нова, В. І. Лозо, Н. Р. Малишева, В. К. Матвійчук, О. О. Онищук, І. Ф. Панкратов, В. І. Романов, В. О. Чуйков, В. С. Шахов, Ю. С. Шемшученко, В. В. Шеховцов та ін.

Водночас існуючі наукові дослідження й публікації стосуються здебільшого питань управління природористуванням у цілому або лише окремих його функцій у сфері користування об'єктами тваринного світу. Проблеми ж державного управління мисливством з урахуванням його особливостей і сучасного стану розвитку залишаються недостатньо вивченими, незважаючи на їх актуальність.

Метою даної статті є поглиблене вивчення стану дотримання екологічних пріоритетів у розвитку суспільства в процесі державного управління в галузі мисливства.

Державне управління у сфері охорони довкілля є видом діяльності органів виконавчої влади з реалізації внутрішньої й зовнішньої екологічної політики держави, її екологічних функцій, яка здійснюється на засадах, передбачених Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», актами екологічного законодавства, а також тими, які регулюють діяльність органів державного управління в цілому [3, с. 166]. Здійснення

управління в екологічній царині досягається шляхом визначення й реалізації потрібних для стабільного розвитку й удосконалення відповідної групи суспільних відносин, функції яких розподіляються між створеними для цього спеціально уповноваженими державними органами [10, с. 214, 215].

На думку А. П. Гетьмана існує декілька груп функцій управління у сфері природокористування й охорони довкілля: (1) організаційні, до яких віднесено просторово-територіальний устрій об'єктів природи, облік природних ресурсів, екологічне планування, екологічне прогнозування, розподіл і перерозподіл природних ресурсів; (2) попереджувально-охоронні, що охоплюють нагляд (моніторинг), екологічний контроль, екологічну експертизу; (3) інші функції, серед яких екологічне інформування, стандартизація й нормування [4, с. 52-65].

О. Ю. Винокуров виділяє наступні функції державного управління у сфері охорони й використання об'єктів тваринного світу: а) державний облік цих об'єктів; б) ведіння їх державного кадастру; в) здійснення державного моніторингу об'єктів тваринного світу; г) видача дозволів на користування ними; д) проведення державного

контролю в галузі їх охорони, відтворення й використання, моніторингу середовища їх існування [10, с. 341, 342].

М. В. Краснова до основних напрямків діяльності органів управління в цій царині відносить: (а) ведіння державного кадастру й моніторингу тваринного світу; (б) розподіл і перерозподіл останнього; (в) планування заходів щодо охорони й відтворення тваринного світу; (г) державний контроль його охорони й використання; (д) вирішення спорів, пов'язаних з використанням тваринного світу [3, с. 422].

Мисливство є одним з видів спеціального використання тваринного світу, тому функції державного управління в цій галузі доцільно розглядати за видами, запропонованими щодо використання, відтворення й охорони фауни в цілому, з урахуванням конкретного змісту цих функцій, притаманного ведінню мисливського господарства.

Законом України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р. закріплено низку функцій державного управління у сфері мисливства, які розподіляються між державними органами шляхом надання останнім відповідних повноважень [8; 2000. – № 12. – Ст. 442]. Розглянемо деякі найбільш важливі з них, що віддзеркалюють тенденції

сучасного державного управління мисливським господарством і полюванням.

Законом України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. (ст. 56) передбачено ведіння державного обліку тварин, обсягів їх добування, а також державного кадастру фауни, що містить систематизовану сукупність інформації про географічне поширення видів (груп видів) тварин, їх чисельність і стан, характеристики середовища їх існування, сучасного господарського використання та інші необхідні дані [8; 2002. – № 2. – Ст. 47].

Забезпечення ведіння кадастру – державного обліку чисельності й добування мисливських тварин, здійснення моніторингу тих із них, що знаходяться на території України віднесено до завдань спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань лісового й мисливського господарства та полювання.

Відповідно до постанови КМУ «Про порядок ведення державного кадастру тваринного світу» від 15 листопада 1994 р. Державний кадастр тваринного світу є систематизованою сукупністю відомостей про географічне поширення видів (груп видів) тварин, їх чисельність і стан, про середовища їх перебування й сучасне господарське використання, а також інших даних, необхід-

них для забезпечення охорони й раціонального використання фауни [2]. До тварин, які підлягають обліку й занесенню до кадастру, належать ті, що визначені в установленому порядку як об'єкти мисливства [3, с. 422].

Незважаючи на законодавчі приписи, на даний час Кадастру мисливських тварин ще не створено. Підтвердженням цьому є дослідження на замовлення Мінприроди Інституту зоології ім. І. І. Шмальгаузена НАНУ з розробки бази даних, пов'язаної з геоінформаційною системою (ГІС), до якої вносяться відомості щодо тваринного світу України. З урахуванням того, що в Україні близько 45 тис. видів тварин, інформація про них завдяки новим дослідженням постійно поповнюється, в базі даних поступово накопичуються дані, що оприлюднюються в мережі Інтернет, за певними пріоритетними напрямками, про види тварин, які потребують охорони, про мисливські види, чужородні інвазійні види фауни [2].

Моніторинг у сфері мисливства становить собою систему спостережень, збирання, обробки, передавання й аналізу інформації про стан об'єктів мисливства, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень [3, с. 425]. Дані моніторингу чи-

сельності, розселення й добування мисливських видів тварин базуються на матеріалах статистичного бюлетеня «Про ведення мисливського господарства» (форма № 2-тп – мисливство) [6].

Інструкцією щодо заповнення форми державного статистичного спостереження №2-тп (мисливство) «Звіт про ведення мисливського господарства», затвердженою наказом Державного комітету статистики України №290 від 28 вересня 2005 р., передбачено щорічне подання користувачами мисливських угідь звіту, до якого вносяться відомості щодо: а) площі мисливських угідь і чисельності персоналу; б) витрат на ведіння мисливського господарства й надходжень від експлуатації мисливських угідь; в) чисельності, розселення й добування мисливських тварин; г) штучного розведення мисливських звірів і птахів для розселення. Зазначені відомості вносяться на підставі даних первинної облікової документації, зокрема: (а) рішень про надання в користування мисливських угідь; (б) особистих карток, розрахунково-платіжних відомостей, актів, нарядів, накладних, відомостей про прийняття робіт; (в) матеріалів з обліку чисельності мисливських тварин, ліцензій, дозволів, відстрільних карток, приймально-здавальних документів (наклад-

них, рахунків, актів) і квитанцій.

На думку В. Ю. Вовченка, існуючий порядок обліку чисельності основних видів мисливської фауни, який передбачає лише отримання абсолютних результатів за відсутності математичного аналізу показників чисельності як абсолютного, так і відносного обліків, – це груба помилка при формуванні наявної картини ресурсів мисливства [1, с. 134-136].

Специфічною функцією державного управління в досліджуваній галузі є організація роботи з упорядкування мисливських угідь, під яким розуміється науково обгрунтована оцінка й інвентаризація типів останніх, видового, кількісного і якісного складу мисливських тварин певного господарства або окремого регіону, розроблення (з урахуванням природних та економічних умов) режиму ведіння мисливського господарства з визначенням заходів з охорони, раціонального використання, відтворення мисливських тварин, збереження й поліпшення стану угідь [8; 2000. – № 12. – Ст. 442].

Чинний на сьогодні Порядок упорядкування мисливських угідь, затверджений наказом Держкомлісгоспу України №56 від 21 червня 2001 р. (зі змінами, внесеними наказом №152 від 26 червня 2006 р.) передбачає:

- методи впорядкування мисливських угідь (типологія, бонітування);

- категорії складності (розряди) робіт з мисливського упорядкування (I, II, III, IV);

- лісомисливське районування на 5 природних зон;

- господарсько-технічний поділ території мисливських угідь;

- їх класифікацію за категоріями цінності, за якою мисливські угіддя поділяються на 5 бонітетів;

- оцінку впливу різноманітних чинників на стан популяцій мисливської фауни;

- розрахунок нормативів, що застосовується користувачами таких угідь при щорічному плануванні річного приросту поголів'я мисливських тварин;

- допустимі норми використання (відстрілу, відлову) окремих видів мисливської фауни при мінімально допустимій її щільності;

- перелік документів і планово-картографічних матеріалів, які виготовляються під час проведення впорядкування мисливських угідь.

Екологічний контроль – це діяльність виконавчої влади, спрямована на забезпечення додержання вимог законодавства про охорону довкілля всіма державними органами, підприємствами, установами й орга-

нізаціями незалежно від форм власності й підпорядкування, а також громадянами [4, с. 61].

Контрольна функція в мисливській галузі забезпечується здійсненням посадовими особами спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань (а) охорони навколишнього природного середовища й (б) лісового й мисливського господарства й полювання та їх органів на місцях відповідних повноважень, а саме: (1) надавати обов'язкові до виконання приписи про усунення порушень вимог мисливського законодавства; (2) перевіряти документи на право добування мисливських тварин; (3) зупиняти транспортні (плавучі) засоби, провадити їх огляд та огляд речей, знарядь полювання, добутої продукції та інших предметів; (4) доставляти осіб, порушуючих правила мисливства, до органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування; (5) вилучати в осіб, які порушують правила полювання, знаряддя добування тварин, транспортні (плавучі) засоби, обладнання і предмети, що були знаряддям порушень, незаконно добутих тварин та іншу продукцію полювання, а також відповідні документи; (6) складати протоколи про порушення правил полювання; (7) вільно відвідувати підприємства, установи й організації, які здійснюють добування, утри-

мання, зберігання або переробку мисливських тварин, території й об'єкти природно-заповідного фонду з метою нагляду за дотриманням вимог законодавства про охорону тваринного світу, ведіння мисливського господарства і здійснення полювання; (8) зупиняти чи припиняти полювання та іншу діяльність, що провадиться з порушеннями вимог законодавства; (9) визначати розміри збитків, завданих мисливському господарству, за затвердженими таксами й методиками та ін.

Необхідно зазначити, що контрольна функція держави в галузі мисливства в період ринкових реформ (особливо на їх початку) на належному рівні не забезпечувалася, що мало наслідком безконтрольне використання мисливської фауни, погіршення стану ведіння мисливського господарства. Через недосконалість нормативно-адміністративних механізмів і регулятивних функцій органів влади і практичне застосування законів залишається на низькому рівні [7].

Характеризуючи стан боротьби зі злочинністю, В. Я. Тацій зазначив, що перехід від адміністративно-командної системи управління до ринкової моделі здійснювався в Україні достатньо швидко, внаслідок чого зароджувалися на його початковому етапі ринкові відносини

протистали сильному впливу органів влади на економічні й соціальні процеси. Як результат – процес первинного накопичення капіталу супроводжувався масовими порушеннями чинного законодавства [9, с. 7].

На нашу думку, ненизьку питому вагу серед масових порушень чинного законодавства, про які йшлося, складають і порушення в процесі здійснення спеціального користування природними ресурсами, одним з яких є мисливство.

Ефективність державного управління забезпечується діяльністю суб'єктів управління, до яких Законом України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р. віднесені Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань (а) охорони навколишнього природного середовища й (б) лісового й мисливського господарства й полювання, інші центральні органи виконавчої влади відповідно до їх повноважень, а також їх територіальні органи. Окремі повноваження можуть надаватися також органам місцевого самоврядування.

Нинішня адміністративно-інституційна інфраструктура державного управління у сфері при-

родокористування в основному є централізованою з дублюванням функцій на регіональному й місцевому рівнях. Це часто призводить до конфліктів і безвідповідальності. Тому під час реформування громадянського суспільства й ринкової виробничої інфраструктури функції й відповідальність державного управління мають бути перерозподілені на національному рівні [7]. У процесі приведення системи державного управління до стану, відповідаючому вимогам сучасності, важливим є досвід інших держав, де мисливство успішно розвивається і становить собою прибуткову галузь господарства, дотримуючись при цьому пріоритету екологічних інтересів суспільства.

У концептуальних засадах стратегії економічного й соціального розвитку України на 2002-2011 рр. «Європейський вибір» основний акцент зроблено на забезпеченні ефективної системи державного управління, що відповідала б стандартам правової держави й соціально орієнтованої ринкової економіки, а також на створенні відповідних умов для інтеграції України до євроструктур. Бажання зближувати правове регулювання екологічних відносин України і країн – членів ЄС – це не просто вимоги часу, зумовлені формуванням нових правовідносин на

геополітичній карті світу, й необхідна закономірність розвитку внутрішньої й зовнішньої функцій екологічної політики держави [Цит. за: 5, с. 7, 8].

Державна політика євроінтеграції потребує приведення стану державного управління у сфері екології відповідно до базових принципів, на яких ґрунтується європейська система екологічного управління й політики. В Україні ще повністю не сформувалася національна система в її європейській системній цілісності державного, громадського й корпоративного (бізнесового) управління. Нині домінує державна система управління в царині охорони довкілля. Держава фактично монополізувала екологічну відповідальність, що призвело до послаблення відповідальності

природокористувачів. Є певні суперечності між масштабами зміни власності (приватизації) і збереженням, домінуванням адміністративної відповідальності за екологічну шкоду. Цей визначальний чинник стримує процес формування національної системи екологічного управління на європейських засадах [7].

Отже, в Україні створено дійову систему державного управління в галузі мисливства й законодавчо визначені управлінські функції, спрямовані на забезпечення раціонального використання, охорону й відтворення мисливських ресурсів. Разом із тим прояви недосконалого здійснення управлінських нею функцій свідчать про потребу подальшого реформування законодавства в досліджуваній сфері.

Список літератури: 1. Вовченко В. Ю., Домніч В. І., Мальванова М. О. Наукове підґрунтя реформування ведення мисливського господарства в Україні відповідно до Указу Президента «Про невідкладні заходи у сфері збереження, відтворення та раціонального використання мисливських тварин №837/2005 від 23 травня 2005 р.» // Вісн. Запорізьк. нац. ун-ту: Юрид. науки. – Запоріжжя: ЗНУ, 2005. – №2 – С. 134-136. 2. Державний кадастр тваринного світу України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://biomon.org/cadastre/>. 3. Екологічне право України. Акад. курс: Підруч. – 2-ге вид. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Юрид. думка», 2008. – 720 с. 4. Екологічне право України: підручник [для студентів юрид. вищ. навч. закл.] / За ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – 384 с. 5. Лозо В. І. Правові основи екологічної політики Європейського Союзу. Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. – Х., 2010. – 468 с. 6. Моніторинг чисельності, розселення та добування мисливських видів тварин [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://biomon.org/cadastre/2tr-hunting/>. 7. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://img/library.policu.edu.ua/pdf](http://img.library.policu.edu.ua/pdf). 8. Офіційний вісник України. 9. Тацій В. Я. Боротьба зі злочинністю на межі ХХІ століття – проблема сьогодення // Пробл. законності: Акад. зб. наук. пр. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 99. – С. 3-18. 10. Экологическое право: Программа курса, учебник, практикум / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров, С. А. Фомин. – М.: Экзамен, 2006. – 575 с.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХОТЫ

Овдиенко В.В.

Современные тенденции государственного управления в сфере охоты проанализированы на основании нового законодательства Украины с учетом соблюдения экологических приоритетов в развитии общества. Предложено рассматривать государственное управление в сфере охоты как необходимую для стабильного экономического и социального развития общества деятельность органов исполнительной власти по реализации предусмотренных законодательством функций, направленных на рациональное использование, воспроизводство и охрану охотничьих ресурсов. Сделан вывод о необходимости дальнейшего реформирования государственного управления с целью приведения его состояния в соответствие с базовыми принципами, на которых основывается европейская система экологического управления и политики.

Ключевые слова: государственное управление в сфере охоты, функции государственного управления в сфере охоты, органы государственного управления в сфере охоты.

MODERN TRENDS OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF HUNTING

Ovdienko V.V.

Modern trends of state administration in the field of hunting were analyzed with consideration for environmental priorities in the development of society, based on new legislation of Ukraine. It is proposed to consider the state administration in the field of hunting in the capacity of necessary for stable economic and social development activity of executive body in implementing the functions provided by law, aimed for the rational use, regeneration and protection of hunting resources.

The conclusion was made about the need for further reforming of state administration in order to bring its state in conformity with the basic principles, which are the base for the European system of environmental management and policy.

Key words: state administration in the field of hunting, the functions of state administration in the field of hunting, bodies of state administration in the field hunting.

Надійшла до редакції 19.03.2011 р.

УДК 347.962

Е.Є. Сілантьєва, суддя
Фрунзенський районний суд,
м. Харкова

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ Й РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУДІВ

В умовах триваючої в державі судово-правової реформи необхідність концептуального осмислення проблем судової

спеціалізації знов постає актуальною, оскільки від цього залежить вибір подальших напрямків розвитку судової системи. Новий