

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ В УКРАЇНІ

THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN AREA OF PROTECTION, USE AND REPRODUCTION OF THE ANIMAL WORLD IN UKRAINE

Городецька І.А.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри політології, права та філософії

Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

На основі аналізу наявних у теорії адміністративного й екологічного права сучасних підходів до класифікації органів, що здійснюють управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки, а також відповідних нормативно-правових актів окреслено коло суб'єктів адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні.

Ключові слова: система, суб'єкти, класифікація, адміністративно-правове регулювання, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу.

На основе анализа существующих в теории административного и экологического права современных подходов к классификации органов, которые осуществляют управление в сфере охраны окружающей природной среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, а также соответствующих нормативно-правовых актов очерчен круг субъектов административно-правового регулирования в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира в Украине.

Ключевые слова: система, субъекты, классификация, административно-правовое регулирование, отрасль охраны, использования и воспроизводства животного мира.

On the basis of the analysis of existing in the theory of administrative and ecological law modern approaches to classification of organs, that perform regulation in sphere of environmental protection, nature management and ecological safety, and also, corresponding normatively-legal acts, the circle of subjects of the administrative-legal regulation in the area of protection, use and reproduction of the animal world in Ukraine is outlined.

Key words: system, subjects, classification, administrative-legal regulation, area of protection, use and reproduction of animal world.

Постановка проблеми. У галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу державне (публічне) управління та регулювання здійснюється надзвичайно широким колом суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Разом із тим проведений 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», виявив існування низки проблем у галузі охорони навколишнього природного середовища, зумовлених недосконалим організаційно-правовим механізмом охорони довкілля, що, в свою чергу, актуалізує потребу вдосконалення його інституційної та функціональної складових частин. Зазначене повною мірою стосується також галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, отже, зосередимо увагу на з'ясуванні системи суб'єктів, що здійснюють державне (публічне) управління та регулювання у цій галузі.

Стан опрацювання. Проблематика формування інституційної системи та механізмів її функціонування у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки була в полі зору таких науковців, як О.В. Артеменко [1], М.Т. Гаврильців [2], А.П. Гетьман [3, с. 69–85], О.В. Головкін [4], І.Д. Казанчук

[5, с. 95–101], В.І. Книш [6, с. 8–9], В.В. Костицький [7, с. 467–547], Краснова Ю.А. [8], В. І. Курило [9], В.А. Лазаренко [10, с. 12–13], О.Я. Лазор [11], О.Ю. Минюк, Д.І. Минюк [12, с. 182–188], О.О. Онищук [13, с. 9–12], К.А. Рябець [9; 14, с. 9–11], О.А. Улютіна [15]. Разом із тим неоднозначні підходи до класифікації широкого кола суб'єктів владних повноважень в означених вище сферах зумовлюють необхідність уточнення діючої системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу та здійснення класифікації останніх.

Мега статті полягає в тому, щоб на основі аналізу відповідних нормативно-правових актів та праць учених окреслити коло суб'єктів адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблема класифікації органів, що здійснюють управління та регулювання в означених вище сферах, у сучасній юридичній науці вирішується по-різному. Усталеним є підхід, за якого виділяють органи загальної та спеціальної компетенції. Так, А.П. Гетьман до перших відносить Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, державні адміністрації регіонів, до других – міністерства, агентства, служби,

інспекції, для яких управління в екологічній сфері є основним напрямом їх діяльності [3, с. 70–73]. Аналогічний підхід до поділу органів, які здійснюють управління у сфері екологічної безпеки використовує Ю.А. Краснова, проте дослідниця розширює перелік органів загальної компетенції та включає до нього, окрім указаних вище, Верховну Раду України, Президента України, Раду Міністрів АРК [8, с. 89].

Характеризуючи систему суб'єктів управління у галузі екологічної безпеки, О.Ю. Минюк та Д.І. Минюк, окрім органів загальної та спеціальної компетенції, виділяють також третю групу державних органів, які виконують спеціальні функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства та правозастосування у державі (Міністерство внутрішніх справ, Генеральну прокуратуру, Службу безпеки України, судові органи України) [12, с. 183].

Інший підхід до класифікації суб'єктів регулювання природоохоронних відносин, запропонований В.В. Костицьким, полягає у виділенні двох рівнів їх функціонування – загальнодержавного та територіального (місцевого) [7, с. 468]. Використовуючи означений науковий підхід під час здійснення класифікації природоохоронних органів державної влади, О.А. Улютіна та І.Д. Казанчук органами загальнодержавного рівня вважають Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, а територіального – органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, територіальні спеціально уповноважені органи управління охороною навколишнього природного середовища та природокористування [5, с. 98–99; 15, с. 78–79].

Комплексний аналіз системи суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища дав О.В. Артеменко змогу здійснити розширену їх класифікацію, яка поєднує як зазначені вище класифікаційні критерії, використувані науковцями, так і суто специфічні. Зокрема, учена пропонує таку класифікацію: за територіальним масштабом діяльності – загальнодержавні та місцеві; за характером, напрямом роботи та повноваженнями – загальної компетенції та спеціальної компетенції; органи виключної компетенції; громадські [1, с. 116].

В.І. Книш, досліджуючи систему суб'єктів адміністративно-правової охорони тваринного світу, доходить висновку, що вона складається з чотирьох основних груп – Президента України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян [6, с. 9].

Законом України «Про тваринний світ» (ст. 11) до суб'єктів державного управління у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу віднесено Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, уповноважені центральні органи виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, до яких належать центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколиш-

нього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, інші уповноважені органи виконавчої влади відповідно до їх повноважень. Крім того, за ч. 2 ст. 11 цього Закону, органам місцевого самоврядування можуть бути надані окремі повноваження органів виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу [16].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, є Міністерство екології та природних ресурсів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, є Державна екологічна інспекція України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, – Державне агентство лісових ресурсів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, – Державне агентство рибного господарства України.

Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища можуть брати участь громадські організації, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України [17], а ст. 58 Закону України «Про тваринний світ» передбачений громадський контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, який здійснюється громадськими інспекторами, відповідно до їх повноважень, визначених у ч. 2 ст. 60 цього закону [16]. Отже, суб'єкти громадського управління та громадського контролю відіграють важливу роль у врегулюванні суспільних відносин у досліджуваній галузі.

Варто зазначити, що на забезпечення впорядкованості суспільних відносин у розглядуваній галузі спрямоване не лише державне управління, а й державне регулювання, яке «створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом», причому державне регулювання неможливе без державного управління [18, с. 66].

З урахуванням зазначеного вище, а також змісту розділів III, IV Закону України «Про охо-

рону навколишнього природного середовища» [17] та ст. 11 Закону України «Про тваринний світ» [16], на наш погляд, до системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні належать:

1) органи державної влади:

а) загальної компетенції:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- місцеві державні адміністрації;

б) спеціальної компетенції:

– уповноважені центральні органи виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, що здійснюють державне управління та регулювання у цій галузі, – Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України;

– інші уповноважені органи державної влади, які здійснюють певні спеціальні функції управління та регулювання у цій галузі;

2) органи місцевого самоврядування;

3) недержавні інституції, що мають делеговані державою владні повноваження (громадські природоохоронні організації, громадські інспектори у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу).

Висновки. Таким чином, забезпечення найбільш доцільного рівня впорядкування суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу можливе за умови ефективного функціонування та взаємодії трьох основних структур – органів державної влади (загальної і спеціальної компетенції), органів місцевого самоврядування, громадських інституцій (громадські природоохоронні організації, громадські інспектори), які становлять систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання у цій галузі.

Подальші наукові розвідки потрібно спрямувати у напрямі аналізу особливостей участі кожного із зазначених вище суб'єктів в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні, а також здійснюваних ними функцій, завдань, повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Артеменко О.В. Система суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища / О.В. Артеменко // Університетські наукові записки. – 2014. – № 3(51). – С. 114–119.
2. Гаврильців М.Т. Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.Т. Гаврильців. – Львів, 2011. – 20 с.
3. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / [Гетьман А.П., Соколова А.К., Анісімова Г.В. та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана. – Х.: Право, 2014. – 784 с.
4. Головкін О.В. Держане управління у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні / О.В. Головкін // Науково-практичний журнал Чеської Республіки «Верховна прокуратура» – 2011. – № 11. – С. 37–39.
5. Казанчук І.Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні / І.Д. Казанчук // Право і суспільство. – 2016. – № 5. – С. 95–101.
6. Книш В.І. Адміністративно-правова охорона тваринного світу та роль міліції у її здійсненні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.І. Книш. – Харків, 2007. – 17 с.
7. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) [монографія] / В.В. Костицький. – К.: УСП МСБ «Eusmeu», 2003. – 772 с.
8. Краснова Ю.А. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: [монографія] / Ю.А. Краснова. – К.: Алерта, 2013. – 304 с.
9. Рябець К.А. Адміністративні правовідносини в галузі екології: актуальні проблеми [монографія] / К.А. Рябець; за заг. ред. В.І. Курила. – К., 2008. – 180 с.
10. Лазаренко В.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.А. Лазаренко. – К., 2010. – 22 с.
11. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... докт. наук з держ. управ.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О.Я. Лазор. – К., 2004. – 30 с.
12. Минюк О.Ю. Система суб'єктів державного управління у галузі екологічної безпеки / О.Ю. Минюк, Д.І. Минюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 182–188.
13. Онищук О.О. Адміністративно-правова діяльність суб'єктів владних повноважень по боротьбі з браконьєрством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.О. Онищук. – К., 2009. – 20 с.
14. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.А. Рябець. – К., 2007. – 18 с.
15. Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.А. Улютіна. – К., 2011. – 209 с.
16. Про тваринний світ: Верховна Рада України; Закон від 13.12.2001 р. № 2894–III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
17. Про охорону навколишнього природного середовища: Верховна Рада України; Закон від 25.06.1991 р. № 1264–XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
18. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; [В.Б. Авер'янов (голова ред. кол.)]. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.