

**РОЗДІЛ 6**  
**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;**  
**ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.6

**ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗУМІННЯ КАТЕГОРІЇ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ  
ТА ВИКОРИСТАННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ**

**ON THE QUESTION OF UNDERSTANDING THE CATEGORY OF MANAGEMENT  
IN THE FIELD OF PROTECTION AND USE OF WILDLIFE**

Шеховцов В.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри екологічного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено розгляду поняття та структури управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та тваринного світу. У роботі встановлено, що категорія управління є інтегрованою до широкого спектру суспільних відносин, що впливає на охоплення її ознак науковими дослідженнями представників різних галузей знань. Вирізнення категорії «управління» в галузі охорони та використання тваринного світу має здійснюватися з урахуванням впливу громадськості та її ініціатив на формування державної політики у сфері природокористування та охорони тварин.

Доведено, що екологічне управління здійснюється через реалізацію органами державної влади та місцевого самоврядування своїх функцій, однак звернення до мети такого управління значно розширює можливості останнього. Демонстрація управління не як діяльності держави, а як впливу суспільства на довкілля є перспективною сферою подальшого наукового обґрунтування та впровадження у відповідних ланках цієї системи.

Проведено порівняння розуміння і підходів до пояснення функцій екологічного управління з зарубіжною правовою доктриною та виявлено, що якщо українська юридична спільнота екологічних управлінців майже повністю асоціюється з представниками органів виконавчої влади, то світові тенденції до визначення екологічних менеджерів інші. До них відносять різноманітні групи людей, включаючи науковців, політиків, працівників неурядових організацій (далі – НУО), найнятих працівників, державних службовців і широкое коло осіб або груп, які приймають рішення щодо використання природних ресурсів.

На підставі проведеного дослідження зроблено висновки, що новітні погляди на управління навколишнім середовищем можна звести до таких вихідних пунктів у його побудові: а) множинність суб'єктного складу; б) масштабність (широта діапазону управлінського впливу: від локального до глобального); в) різноцільовий характер (екологічний контроль над напрямками і темпами розвитку, оптимізація використання ресурсів, зведення до мінімуму негативних змін у навколишньому середовищі тощо); г) залучення до управління навколишнім середовищем окремих осіб та цілих груп, які мають різні чи навіть цілком протилежні погляди на піклування про навколишнє природне середовище для вироблення комплексних рішень і підходів з утворенням балансу між їх інтересами.

**Ключові слова:** охорона, використання, відтворення тваринного світу, екологічне управління, екологічний менеджмент, фауна, навколишнє природне середовище.

The article is devoted to the concept and structure of management in the field of environmental protection and wildlife, in particular. The paper establishes that the category of management is integrated into a wide range of social relations, which affects the coverage of its features by scientific research of representatives of various fields of knowledge. The distinction between the category of "management" in the field of protection and use of wildlife should be made taking into account the importance of public influence and its initiatives for the formation of state policy in the field of nature and animal protection.

It is proved that environmental management is carried out through the implementation of public authorities and local governments of their functions, but addressing the purpose of such management significantly expands the capabilities of the latter. Demonstration of management not as an activity of the state, but as the impact of society on the environment is a promising area for further scientific substantiation and implementation in the relevant parts of this system.

A comparison of understandings and approaches to explaining the functions of environmental management with foreign legal doctrine and found that while the Ukrainian legal community of environmental managers is almost entirely associated with representatives of the executive branch, the global trends to identify environmental managers are different. These include diverse groups of people, including scientists, politicians, non-governmental organizations (NGOs), employees, civil servants and a wide range of individuals or groups who make decisions about the use of natural resources.

Based on the study, it was concluded that the latest views on environmental management can be reduced to the following starting points in its construction: a) the plurality of subjects; b) scale (breadth of the range of managerial influence: from local to global); c) multi-purpose nature (ecological control over the directions and rates of development, optimization of resource use, minimization of negative changes in the environment, etc.); d) involvement in environmental management of individuals and whole groups who have different or even completely opposite views on environmental care in order to develop integrated solutions and approaches with the formation of a balance between their interests.

**Key words:** protection, use, reproduction of fauna, ecological management, ecological management, fauna, environment.

**Постановка проблеми.** Можливість забезпечення раціонального використання й ефективність охорони тваринного світу багато в чому залежать від організації екологічного управління, здійснюваного на всіх рівнях державної архітектури. Заходи, передбачені на законодавчому рівні для досягнення збалансованості між адміністративними та економічними способами управління у фауністичній сфері, виявляються в принципах як державної екологічної політики, так і спеціальних принципах фауністичного законодавства, які відображають зміст, сутність і призначення управління в цій сфері.

Управлінські процеси у фауністичній сфері мають схильність до всебічного залучення державних, комунальних, громадських і приватних інституцій, що створює передумови для поглядів на цю діяльність з декількох ракурсів, які доповнюють класичні розуміння управлінських процедур. Зазначене висуває вимоги до необхідності наукового дослідження ознак управління, притаманних сфері екологічних і, зокрема, фауністичних правовідносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Категорія управління є інтегрованою до широкого спектру суспільних відносин, що впливає на охоплення її ознак науковими

дослідженнями представників різних галузей знань. Наукові доробки в дослідженні загального поняття «управління» представлені ґрунтовними працями таких вчених-адміністративістів як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, В.К. Колпаков, Ю.Д. Кунев, А.А. Манжула, О.П. Рябенко, О.Г. Фролова.

Окремі ознаки управління в галузі охорони навколишнього природного середовища вивчали науковці М.М. Бринчук, А.П. Гетьман, В.М. Завгородня, В.А. Зуєв, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, О.Я. Лазор, Н.Р. Малишева, О. Магюшенко, І.М. Перчеклій, Ю.С. Горбань та інші. Не применшуючи значення представлених досліджень й актуалізуючи місце цієї роботи, слід зазначити, що відповідні аспекти управління в сфері охорони та використання тваринного світу потребують окремого вивчення в світлі новітніх еколого-правових тенденцій.

**Метою статті** є встановлення необхідних складників, які характеризують управління в сфері охорони та використання тваринного світу, визначення їх впливу на формування поняття «управління» в цій галузі.

**Результати.** Детермінація управління в сфері охорони та використання тваринного світу знаходиться під впливом мультикомпонентних інструментаріїв різних галузей науки (не лише юридичної). На формування цієї категорії справляли вплив дослідження, здійснювані у сфері менеджменту, державного управління, права, філософії, соціології тощо. В юридичній площині розвідки в цьому напрямі сконцентровані в галузі адміністративного права в силу специфіки предмета вивчення науки.

Загалом визначення, які надаються представниками цієї царини, мають багато спільних ознак. Так, Г.В. Атаманчук під «управлінням» пропонує розуміти цілепокладаючий (свідомий, навмисний, продуманий), організуючий і регулюючий вплив людей на власну, суспільну, колективну і групову життєдіяльність, здійснюваний як безпосередньо (у формах самоврядування), так і через спеціально створені структури [1, с. 62]. Тобто, вплив на саме суспільство та його життєдіяльність здійснюється шляхом реалізації, в тому числі державою, своїх компетенцій як суб'єкта управління суспільними процесами.

Існують і визначення адміністративістів, які відмежовують ознаки управління від держави та її повноважень у цих процесах. Зокрема, О.М. Бандурка доходить висновку, що «управління – це комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку» [2, с. 11].

Підходи, які розглядають такі процеси безвідносно до суб'єкта управління, або ж ті, які навпаки концентруються на особі суб'єкта та його повноваженнях, будуть видаватися неповними, як про це й зауважують у літературі: «Управління становить соціальну функцію владно-організуючої діяльності, що забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці та співжиття людей. Управління – це насамперед організація діяльності з координації, об'єднання спеціалізованих зусиль групи людей [3, с. 256].

Разом із цим не можна не звернути увагу на необхідність наявності зворотного зв'язку з такими групами, що є однією з надважливих ознак, яка має бути впроваджена в поняття «управління» та визначатися на рівні принципу управління у сфері охорони і використання тваринного світу.

Реальність впливу громадськості на формування державної політики у сфері природокористування та охорони тварин (ініціативні групи по сортуванню сміття, лобіювання екоактивістами заборони експлуатації диких тварин у цирках, виявлення активістами фактів жорстокого поводження із тваринами у приватних зоопарках тощо) є дуже відчутною. Кожен із цих окремих фактів у кінцевому варіанті отримав розвиток у вигляді управлінських рішень із позитивного врегулювання екологічних і, зокрема, фауністичних правовідносин шляхом встановлення заборон,

правил поведінки, запровадження системи покарань. Це є виразним показником не просто підвищеної уваги, яку вони на себе перебирають, а й залежності управлінських рішень від процесів участі громадськості в їх прийнятті.

Екологічне управління також здійснюється через реалізацію органами державної влади та місцевого самоврядування своїх функцій, однак звернення до мети такого управління значно розширює можливості останнього. Так, метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища (частина 4 статті 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4]). Зрозуміло, що реалізація законодавства й функції контролю будуть покладатися здебільшого на державу, але роль громадських органів на цьому рівні також підкреслюється.

У дослідженнях І. Розпутенка вказується на те, що в суспільстві, яке організоване державою на легітимній основі, головне значення має державний канал соціально-управлінського впливу [5, с. 48]. Це поєднання державного та соціального чинників в управлінні є досить зручною формулою, здатною до сполучення зовні протилежних категорій.

Схожим чином висловлюється й О.Я. Лазор, який зазначає, що управління в галузі екології та природних ресурсів є впливом суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення. Управління як процес у сфері екології та природних ресурсів передбачає правомірність відповідних інституцій (державних, самоврядних і громадських) здійснювати ті чи інші функції: законодавчі, організаційно-розпорядчі, координаційні, представницькі, контрольні тощо [6]. Таким чином, автор ставить державні, самоврядні й громадські інституції в один ряд у процесах управління в сфері екології, що є надзвичайно важливим. Більше того, демонстрація управління не як діяльності держави, а як впливу суспільства на довкілля є перспективною сферою подальшого наукового обґрунтування та впровадження у відповідних ланках цієї системи.

Л. Мельник і М. Шапочка підходять до визначення управління не як до самостійної категорії, а апелюючи відразу до рангу державності у її структурі, встановлюючи, що «державне управління природокористуванням – це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорону навколишнього середовища, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах» [7, с. 586].

Пояснити це різноманіття підходів можна через реалізацію системності у поглядах на об'єкт дослідження. Сфера впливу на підконтрольні об'єкти зумовлює наявність різних видів екологічного управління. У літературі залежно від зумовленого критерію виділяють такі види екологічного управління: державне (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування); галузеве (управління здійснюється в масштабах окремої галузі економіки, природоохоронними органами, які діють у її структурі); виробниче (управління здійснюється в рамках окремого виробництва природоохоронними органами, які діють у його структурі); громадське (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів громадськими природоохоронними об'єднаннями або окремими громадянами в рамках наданих їм повноважень) [8, с. 59].

Залежно від того, який саме суб'єкт впливає на підконтрольний об'єкт, змінюється й підхід до надання тієї чи іншої дефініції. Варто також зауважити, що в остан-

ньому випадку видове різноманіття наведене, виходячи із структури екологічних правовідносин, які наділені самостійними ознаками, що не перетинаються з адміністративними, господарськими чи відносинами менеджменту. Тому й зрозуміло, що, на відміну від еколого-правової науки, представники науки адміністративного права насамперед апелюють до держави як суб'єкта, який володіє повноваженнями з управління, представники галузі господарського права – до керівника підприємством і так далі.

Підхід країн західного світу до визначення екологічного управління є іншим. Хоча переважаючою думкою також є та, що поняття екологічного менеджменту визначити не просто. Як зазначав Барроу, це поняття може відноситися до мети або бачення, до спроби керувати процесом, до застосування набору інструментів, до філософських заходів, шляхом втілення яких прагнуть встановити нові перспективи щодо навколишнього середовища та людського суспільства, і ще багато чого іншого [9].

Якщо українська юридична спільнота екологічних управлінців майже повністю ототожнює з державними діячами, представниками органів виконавчої влади, то світові тенденції до визначення екологічних менеджерів інші. До них відносять різноманітні групи людей, включаючи науковців, політиків, працівників неурядових організацій, найнятих працівників, державних службовців і широке коло осіб або груп, які приймають рішення щодо використання природних ресурсів (наприклад, рибалок, фермерів і скотарів) [10].

Такий підхід вартий підтримки, адже до управління довкіллям здебільшого залучені всі і кожен, всі людські дії певним чином впливають на навколишнє середовище. Ті або інші групи людей мають свої інтереси: одні більше залучені до використання ресурсів (видобувають, використовують, переробляють тощо), інші ж мають за мету, занепокоєні питаннями використання цих ресурсів, збереження балансу у природокористуванні, дбаючи про його доцільність і достатність.

Варто погодитися з В.А. Зуєвим, зокрема, у тому, що «тривалий час роль громадських організацій в Україні визначалася як допоміжна щодо діяльності державних органів влади й управління різних рівнів. Такими функціями громадські організації було наділено також і в галузі охорони навколишнього природного середовища».

Характерно, що їх право контролювали державні контрольні (наглядні) органи і критикувати їх навіть не передбачалося, оскільки ці організації розглядалися лише як придаток останніх» [11, с. 90]. Нині ж ситуація є кардинально іншою, що впливає й на формування структури управління в галузі охорони довкілля.

Зазначене свідчить, що управління навколишнім середовищем охоплює широке коло суб'єктів, які мають власний інтерес, що, як зазначають, «вимагає багатопрофільної перспективи» [10]. Новітні погляди на управління навколишнім середовищем вкрай необхідні українському законодавству. Їх можна звести до таких вихідних пунктів у його побудові:

- множинність суб'єктного складу (мультисуб'єктність, залученість широкого кола осіб, які можуть справляти вплив на управлінські процеси);
- масштабність (широта діапазону управлінського впливу: від локального до глобального);
- різноцільовий характер (екологічний контроль над напрямками і темпами розвитку, оптимізація використання ресурсів, зведення до мінімуму негативних змін у навколишньому середовищі тощо);
- залучення до управління навколишнім середовищем окремих осіб та цілих груп, які мають амбітендентні чи навіть цілком протилежні погляди на піклування про навколишнє природне середовище для вироблення комплексних рішень і підходів з утворенням балансу між їх інтересами.

Варто підкреслити, що екологічне управління – це насамперед спосіб ставлення людей (суспільства, громадян) до навколишнього середовища. Метою його можуть бути різні складники, наприклад, моніторинг (дослідження) змін, які відбуваються у довкіллі, як у зв'язку з впливом людини на нього, так і без такого. Це й можливість передбачення цих змін, відповідні намагання звести до мінімуму негативні тенденції, які виявляються внаслідок діяльності людини.

Не применшуючи значення впливу, який справляють на управлінські процеси різноманітні учасники такого управління, варто акцентувати увагу все ж на тому, що у технічному розумінні процес екологічного управління здійснюється через процедуру прийняття рішень, спрямовується на охорону, використання чи відтворення природних ресурсів. І такі рішення, які виходять від органів влади, здебільшого мають примусовий характер. «Рішення щодо ресурсів, забруднення та екосистем ніколи не є нейтральними або об'єктивними; вони навантажені цінністю і відображають здійснення влади певними групами над іншими» [10].

Барроу, звертаючись до місця людини в екологічному менеджменті, зазначає, що людина чинить такий вплив на земну систему, але помилково вважати, що люди «керують», наприклад, популяціями горбатих китів. Натомість точніше припустити, що люди можуть досягти певного прогресу в напрямі управління впливом людини на горбатих китів. Зрештою, екологічний менеджмент більше стосується управління людською діяльністю та їх впливом, ніж управління природним середовищем» [9].

**Висновки.** Виходячи з аналізу наведених вище наукових поглядів на зміст категорії управління як національної, так і зарубіжної доктрини, екстраполюючи їх на управління в сфері охорони та використання тваринного світу крізь відносну визначеність екологічного управління, можна зробити низку висновків. По-перше, майже всі визначення мають родові ознаки, які зводять їх до певної схожості: це завжди певна діяльність, спрямована на організацію того чи іншого процесу. У нашому випадку – спрямованість на охорону та використання тваринного світу, що цілком логічно інтегрується в структуру визначення екологічного управління.

По-друге, універсалізоване визначення управління не здатне задовольнити різні наукові галузі та сфери застосування, в тому числі і фауністичну. Предмет врегульованих правом відносин справляє індивідуалізований вплив на формування мети та принципів управління в окремій галузі. По-третє, реалізація функцій управління в сфері охорони та використання тваринного світу має залежати від трьох основних інституцій: державної, самоврядної та громадської.

Останнє хоча й впливає на розмежування повноважень цих інституцій у здійсненні управлінської діяльності, але все ж необхідно звернути увагу на те, що основні види функцій для менеджерів різних центрів є спільними: екологічні управлінці працюють в рамках національного законодавства та відповідно до принципів здійснення екологічного управління; забезпечують реалізацію державного регулювання і контролю; опікуються зниженням екологічних нормативів і лімітів; дбають про дотримання порядку й правил видачі відповідних дозволів чи інших документів на право використання об'єктів природних ресурсів; працюють над мінімізацією екологічних негативних наслідків діяльності людини; здійснюють політичну пропаганду пріоритетності екологічної освіти для населення.

Ці ознаки дозволяють розглядати категорію екологічного управління з двох позицій:

- як відокремлену систему, яка є єдиним механізмом злагодженої взаємодії її елементів, функціонує з метою зменшення чи пом'якшення екологічних проблем;
- як процес, що надає оформленості взаємозв'язку між людиною та навколишнім середовищем для досяг-

нення визначеності за трьома основними показниками: діяльності людини повинні бути встановлені для досягнення саме екологічно бажаних результатів має бути досягнення цих результатів; які способи досягнення цих результатів; які стримування й обмеження (або ж стимулювання) результатів необхідно запропонувати.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. 2-е изд., доп. М. : Омега-Л, 2004. 584 с.
2. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення : Монографія. Х. : Основа, 1996. 398 с.
3. Цветков В. Державне управління: теорія, методологія, практика. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2(33) – 3(34). С. 254–272.
4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
5. Розпутенко І. «Публічне управління» як False Aim утвердження української державності. Понятійно-категоріальний апарат публічного управління : матеріали наук.-методол. семінару в режимі відеоконференцзв'язку (Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 31 березня 2010 р.) / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, Ю.П. Сурміна, В.П. Трощинського]. К. : НАДУ, 2010. С. 48–52.
6. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія. Львів : Ліга-Прес, 2003. 542 с.
7. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням : підручник для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л.Г. Мельника та канд. екон. наук, проф. М.К. Шапочки]. Суми : Університетська книга, 2005. 759 с.
8. Екологічне право : підручник / [А.П. Гетьман, Г.В. Анісімова, А.К. Соколова та ін.]; за ред. А.П. Гетьмана. Х. : Право, 2019. 552 с.
9. Barrow C.J. (2005). *Environmental Management and Developing Countries*. Routledge, London, 276 pp. URL: <https://www.questia.com/read/109403321/environmental-management-and-development> (дата звернення: 20.03.2020).
10. The Earth System and its Components. What is environmental management? URL: [https://www.soas.ac.uk/cedep-demos/000\\_P500\\_ESM\\_K3736-Demo/unit1/page\\_10.htm](https://www.soas.ac.uk/cedep-demos/000_P500_ESM_K3736-Demo/unit1/page_10.htm) (дата звернення: 20.03.2020).
11. Зуєв В.А. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення. Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. К. : ВЕГО «МАМА 86», 2003. С. 51–92.