



УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.1935>**В. Шеховцов,**

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри екологічного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ ТА ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Постановка проблеми. Сучасні тенденції розвитку людської цивілізації та об'єктивний аналіз реалій сьогодення через невинне виснаження природних ресурсів, активізацію поведінки, пожеж та інших природних катастроф, незаощадливе використання земель, лісів та вод, перманентну втрату біологічного різноманіття свідчать про те, що екологічна криза є однією з найбільш загострених глобальних проблем ХХІ ст. Вирішення зазначеної проблеми потребує у тому числі забезпечення розсудливого, виваженого, запланованого та скоординованого організаційно-превентивного та розпорядчого впливу на суб'єктів, діяльність яких пов'язана з охороною, використанням та відтворенням природних ресурсів, у тому числі об'єктів тваринного світу, на основі результатів міждисциплінарних досліджень та науково-технічного забезпечення. Такий цілеспрямований вплив на поведінку учасників екологічних правовідносин детермінується «екологічним управлінням», або «управлінням у галузі охорони, використання та відтворення природних ресурсів».

Питанням визначення правових засад екологічного управління, у тому числі у фауністичній сфері, присвячено окремі праці таких науковців, як: В.І. Андрейцев, А.В. Анісімова,

А.П. Гетьман, В.А. Зуєв, І.І. Каракаш, Н.Р. Малишева, Ю.С. Шемшученко та ін. Дослідження суттєвих характеристик екологічного управління проводилося й у публікаціях представників міждисциплінарних галузевих наук – екології, економіки, кібернетики тощо.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз змістовної сутності поняття «управління у фауністичній сфері», визначення його цілей, окреслення основних проблем ефективної реалізації управлінської діяльності та методологічне обґрунтування перспектив її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. У процесі запровадження фундаментальних засад концепції сталого розвитку як провідної домінанти ХХІ ст. магістрального значення набуває пошук ефективних засобів досягнення гармонійного співіснування людини та довкілля на засадах їх оптимальної взаємодії. Реалізація зазначеного вектору вбачається можливою за умов концептуального перегляду та оновлення сучасних методик реалізації національної екологічної політики в площині врахування соціальних, економічних та екологічних інтересів суспільства. Водночас можливість забезпечення раціонального використання й ефективності охорони тваринного світу багато в чому залежать





від організації екологічного управління, здійснюваного на всіх рівнях державної архітекτονіки.

Трансформаційні зміни у функціонуванні системи екологічного управління в ретроспективному вимірі свідчать про те, що всі спроби оптимізувати як систему органів екологічного управління, так і вдосконалити функціональний складник цього механізму не продемонстрували ефективність запланованих намагань. А отже, сучасний стан охорони тваринного світу залишається на доволі низькому рівні, у тому числі через слабкий характер проведення природоохоронної роботи, відсутність єдиної методології управлінської діяльності та невизначеність фундаментальних засад теорії управління крізь призму належного наукового обґрунтування екологічного управління.

Узагалі, як показує плюралізм досліджень, який призводить до появи великої кількості теоретичних розробок категорії «управління», останній важко надати однозначне визначення. Представники різних концепцій розглядають управління у двох аспектах: як свідомий вплив людей на будь-який об'єкт і як специфічну діяльність у процесі виробництва [1].

Переважно за зразок визначення «управління» береться формулювання, надане Г.В. Атаманчуком, який пропонував розуміти під ним 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 [2, с. 62]. Н.Ф. Реймерс виходив із того, що управління в загальнотеоретичному контексті – це організація (або саморегуляція) взаємозв'язків між будь-якими складниками, яка призводить до намічених результатів, а управління охороною навколишнього природного середовища визначав як забезпечення виконання

норм та вимог, які обмежують шкідливий вплив процесів виробництва та продукції, що випускається, на навколишнє природне середовище, раціональне використання природних ресурсів, їх відновлення та відтворення [3, с. 526]. Г.В. Анісімова, враховуючи загальні ознаки управління, надає визначення екологічному управлінню як механізму організації та системи діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки [4, с. 59]. Проте створити уніфіковане визначення управління, яке б задовольняло різні наукові галузі та сфери застосування, видається неможливим через те, що предмет урегульованих правом відносин справляє індивідуалізований вплив на формування мети та принципів управління в окремій галузі.

Під час ідентифікації науково-методологічних засад концепції управління у фауністичній сфері варто сконцентруватися передусім на його вихідних положеннях, які детермінуються, з одного боку, загальною теорією управління, а з іншого – враховуючи системний погляд на об'єкт (суб'єкт) управління даного дослідження – теорією природокористування та науковими здобутками еколого-правової доктрини. А тому ґрунтовне вивчення концепції екологічного управління, або екологічного менеджменту, вимагає апелювання до встановлення його мети та цілей, суб'єктно-об'єктного складу, принципів, функцій та методів управління, критеріїв оцінювання ефективності управлінської діяльності тощо.

Варто підкреслити, що екологічне управління – це перш за все спосіб відношення людей (суспільства, громадян) до навколишнього середовища. Метою його можуть бути різні





складники, наприклад моніторинг (дослідження) змін, що відбуваються у довкіллі як у зв'язку із впливом людини на нього, так і без такого. Це й можливість передбачення цих змін та відповідні намагання звести до мінімуму негативні тенденції, що проявляються внаслідок діяльності людини. Проте мінімізація негативних наслідків на довкілля, у тому числі на стан тваринного світу, може розглядатися й як мета управління, й як засіб досягнення цілей державної екологічної політики. Найамбітніша ж та кінцева мета здійснення управлінської діяльності в екологічній сфері – гармонійне співіснування людської цивілізації з навколишнім природним середовищем, за якого базові та ресурсні потреби людини задовольнятимуться з пріоритетним урахуванням об'єктивних законів природи та здатністю екосистем до самовідновлення.

Принципи екологічного управління у фауністичній сфері мають широкопрофільний характер, вони визначають фундаментальні й ключові доміанти, які мають пронизувати всі стадії здійснення управлінської діяльності. При цьому ці керівні засади імплементуються із загальної теорії управління й деталізуються з урахуванням особливостей екологічних, у тому числі фауністичних, правовідносин. До загальних принципів управління слід віднести принципи: 1) оптимального поєднання централізації та децентралізації; 2) єдиноначальності та колегіальності; 3) наукової обґрунтованості; 4) поєднання прав, обов'язків та відповідальності; 5) ієрархічності та зворотного зв'язку. Принципи екологічного управління можуть бути репрезентовані такими засадами, як: 1) принцип стратегічного рішення; 2) принцип «бумерангу» (зумовлює потребу урахування законів та правил екології, інакше виникають ускладнення не лише екологічного, а й соціально-економічного характеру); 3) принцип

паритету екологічних та економічних інтересів [5, с. 19].

Слід звернути увагу на той аспект, що реформування системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища повинне розпочинатися не з перейменування відомчих міністерств, обіг кадрового потенціалу (хоча й забезпечення інституційної спроможності працівниками зі спеціальними знаннями є важливим стратегічним напрямом удосконалення системи екологічного управління), а передусім з усвідомлення та чіткого визначення методологічних засад управлінської діяльності, її провідних принципів, серед яких ключове місце відводиться принципу інтегрованої взаємодії всіх зацікавлених суб'єктів, тощо. При цьому така взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища розглядається як врегульована нормами права діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, заснована на засадах взаємодопомоги та партнерства, зумовлена спільною метою і завданням та спрямована на забезпечення екологічної безпеки громадян і недопущення шкідливих впливів на довкілля [6, с. 169].

На основі аналізу окремих елементів управлінської діяльності та наведених визначень можна зробити висновок, що управління є активним процесом координації всіх необхідних компонентів для досягнення певного результату, який виражається у цілеспрямованому та активному впливі суб'єкта управління на об'єкт. Об'єктом управління в контексті даного дослідження виступає група однорідних суспільних відносин, пов'язаних з охороною, використанням та відтворенням тваринного світу.

Таким чином, інституційний складник управління у сфері охорони та використання тваринного світу будується за таким алгоритмом: суб'єкт управління – дія (вплив) – об'єкт управління (суспільні відносини в галузі природного середовища).



Водночас управлінню у сфері охорони, використання та відтворення природних ресурсів на сучасному етапі державотворення та інтеграційно-трансформаційних процесів притаманна низка організаційно-правових та науково-методологічних проблем.

1. Як переконує Ю.А. Тихомиров, системна побудова і функціонування держави спричинені тим, що вона складається з декількох елементів: громадян (народ, нація, населення), публічної (державної) влади, території та її меж, державних ресурсів (податки, власність, бюджет), встановлення правового порядку, офіційного представництва у світовому співтоваристві [7, с. 29]. Тому важливим механізмом, що забезпечує функціонування управління як такого, є механізм зворотного зв'язку, на обов'язковій притаманності якого наполягають у деяких роботах.

Ефективна реалізація цілей екологічного управління у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу передбачає налагоджену, скеровану та скоординовану співпрацю суб'єктно-об'єктного компонента такої діяльності. Традиційно усталеною до правової системи нашої держави є сприйняття управління як відносин влади й підпорядкування, запровадження суворих правил ведення діяльності та обмежень. Однак хоча й у державному управлінні превалює метод приписів та заборон, а владні рішення органів державної влади та місцевого самоврядування є обов'язковими до виконання, проте забезпеченню підвищення ефективності екологічного управління у досліджуваній сфері сприятиме побудова відносин між суб'єктами такого управління та безпосередньо об'єктом на засадах симбіозу, усвідомлення взаємної відповідальності перед суспільством за наслідки своєї діяльності. У даному разі у користувачів та власників об'єктів тваринного світу, які провадять діяльність, пов'язану з охороною, використанням

та відтворенням дикої фауни, має відбутися трансформація світогляду з парадигми «вимоги охорони тваринного світу слід виконувати, щоб уникнути відповідальності» на мотивацію до створення зацікавленості у збереженні природних ресурсів тваринного світу, усвідомлення їх вичерпності та формування найбільш охайного та заощадливого ставлення до дикої фауни. До речі, зазначена тенденція характерна для всіх рівнів екологічного управління. Так, на підприємствах, які справляють або можуть потенційно справляти шкідливий вплив на довкілля, панує пасивний екоменеджмент, тобто домінування економічного пріоритету у діяльності господарюючих суб'єктів, коли екологічні вимоги беруться до уваги лише тією мірою, якою цього вимагають державні закони і заборони [8, с. 84].

2. Безумовно, найкращою системою екологічного управління вважається така система, яка залишає більше місця властивостям самопідтримки природних якостей (принцип обережного втручання) [9, с. 6]. Водночас під час розроблення екологічних стратегій та програм не враховуються закони функціонування природних екосистем та компонентів навколишнього природного середовища, а також особливості життєдіяльності дикої фауни.

3. Внутрішні протиріччя та неузгодженості в рамках окремих класифікаційних типів екологічного управління. Наприклад, для державного управління охороною навколишнього природного середовища характерні слабкість інституційного забезпечення, відсутність чіткого розмежування повноважень контролюючих органів унаслідок їх дублювання, подвійне підпорядкування. Так, деякі функції Державної екологічної інспекції України дублюються з повноваженнями інших, вузькопрофільних, державних інституцій (Держлісагентством та Держрибагентством), що є неприпустимим, адже нескоординованість та множинність



контролюючих суб'єктів лише збільшує тиск на суб'єктів господарювання, що є небажаним для формування сприятливого економічного середовища для них.

4. Не менш важливим є те, що механізм управління у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу як складника системи екологічного управління має бути підпорядкований загальній економічній, політичній та соціальній системам розвитку держави, а не становити комплекс відокремлених від загально-правової та економічної реальності засобів та методів. Думається, що гармонізація зазначених сфер сприятиме наближенню України до умов забезпечення сталого розвитку.

5. Досягнення екологоорієнтованих пріоритетів у галузі охорони та використання тваринного світу як кінцева мета управління у фауністичній сфері ускладнене проблемою забезпечення балансу публічно-приватних інтересів у фауністичному праві. Так, нормативні засади та структурно-функціональні особливості управлінської діяльності в Україні визначаються правом публічним, переважно адміністративним, оскільки управління сприймається як скерований процес взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, які приймають владні рішення, переважно примусового характеру. Натомість деякі правові інститути фауністичного права мають складний комбінаційний характер. Наприклад, конструкція права власності є суто цивілістичним феноменом, принципів і керівні положення якої визначаються нормами приватного права. У зв'язку із зазначеним актуалізується питання про розповсюдження організаційно-превентивного та соціально-управлінського впливу на суб'єктів екологічних правовідносин, які у визначений законом спосіб набули право власності на диких тварин, а також створення належного нормативно-правового підґрунтя для

здійснення управлінської діяльності, реалізації її функцій із метою забезпечення збереження генофонду дикої природи під час реалізації власником правомочностей володіння, користування та розпорядження дикими тваринами. Сьогодні для того щоб подолати антагонізм між зазначеними сферами, крім комплексу інших заходів, видається своєчасним утілити механізм охоронно-превентивного управління в контексті права власності на тваринний світ, який замінить існуючу (радикальну) систему, що передбачає втручання держави у приватноправові відносини у разі порушення заборони жорстокого поводження з тваринами й є однією з підстав позбавлення права власності на об'єкти тваринного світу. Видається, що оптимальною схемою для ефективного досягнення мети управління у фауністичній сфері буде комбіноване та раціональне застосування всієї палітри заходів впливу на суспільні відносини, які складаються у царині охорони, використання та відтворення тваринного світу: адміністративно-правові (метод приписів та заборон), економіко-правові (стимулювання, заохочення тощо), соціально-психологічні (екологічне виховання, підвищення мотивації до охорони дикої фауни) методи.

6. Пріоритетним стратегічним напрямом удосконалення системи екологічного управління, який створить сприятливі умови для забезпечення екологічнобалансованого використання природних ресурсів, у тому числі й природних ресурсів тваринного світу, є оптимізація діяльності промислових та виробничих підприємств у контексті запровадження екологічно безпечних технологій та стратегій здійснення господарської діяльності. Зазначена концепція екологічного менеджменту, яка охоплює планування, управління і контроль усієї діяльності підприємства по відношенню до охорони навколишнього середовища, має базуватися на таких принципах, як: екологічне мотивування





діяльності, випередження в рішенні проблем, цілеспрямованість, своєчасність та послідовність, професіоналізм, відповідальність [8, с. 83–84].

Отже, слід погодитися з тим, що для того щоб екологічне управління відповідало своєму призначенню, необхідно дотримуватися таких вимог: відповідність міжнародним нормам, відповідність принципам гармонізації, відповідність гуманітарним принципам, ґрунтовна законодавча база, професійно підготовлений управлінський персонал [10, с. 86].

6. Дослідження сучасних тенденцій реалізації функцій екологічного управління дає підстави резюмувати про його радикальний характер. Найбільша результативність механізму управління у сфері охорони та використання тваринного світу виявляється під час застосування до осіб, які порушують фауністичне законодавство, засобів юридичної відповідальності. Проте особливо увагу слід приділити переорієнтації цілепокладючого вектору управління у досліджуваній сфері на превентивно-охоронну спрямованість, у тому числі шляхом упровадження інноваційних методик екологічного менеджменту. Зокрема, у пріоритеті має бути комплексний підхід до охорони дикої фауни із застосуванням як традиційних у вітчизняній системі охорони довкілля інструментів, так і впровадження провідних, апробованих міжнародною спільнотою засобів (наприклад, економічне стимулювання, збереження біорізноманіття за допомогою концепцій *in situ* та *ex situ*). Окрім того, для того щоб концептуально вірно спрямувати управлінську діяльність на ефективність досягнутих результатів, повинен бути налагоджений комунікативний зворотний зв'язок між зацікавленими суб'єктами.

Висновки. Визначення управління у сфері охорони навколишнього природного середовища у цілому та у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу

ґрунтується на диверсифікованому підході до детермінації суспільних явищ. У цьому контексті екологічне управління можна розглядати через категорію впливу, процесу, діяльності та взаємодії. При цьому сучасний концепт удосконалення управлінської діяльності для того, щоб досягти стратегічної мети її здійснення, повинен інтерпретуватися та орієнтуватися саме на забезпечення діалогу між усіма зацікавленими суб'єктами не лише адміністративно-правовими методами, а й за допомогою таких засобів, як економічне стимулювання та створення мотивації до охорони тваринного світу. Отже, вітчизняна практика управління навколишнім природним середовищем у цілому та управління у сфері суспільних відносин, пов'язаних з охороною, використанням та відтворенням тваринного світу зокрема, вимагає імплементації новітніх поглядів на системно-структурно побудову управлінської діяльності на засадах множинності суб'єктного складу та залучення всіх зацікавлених сторін, а також налагодження процесу гармонійної взаємодії державно-владних структур та приватних (у тому числі громадських) інституцій, що керуватимуться єдиною метою їх симбіозу – належна та ефективна охорона тваринного світу, його збереження для майбутніх поколінь, раціональне використання дикої фауни.

Глобалізація як тенденція сучасного цивілізаційного розвитку продукує якісно новий рівень взаємовідносин між людиною та довкіллям. Загострення екологічних проблем, у тому числі перманентна зміна кількісно-якісного стану тваринного світу, деструктивний вплив господарської діяльності на середовища існування дикої фауни, руйнування природних та природно-антропогенних екосистем, вимагає прийняття ефективних рішень і здійснення кардинальних дій, які





забезпечать екологічно збалансоване використання тваринного світу з перспективою його збереження для майбутніх поколінь. На думку автора, у вирішенні цього глобального завдання особлива роль належить екологічному управлінню, яке за умови його належного стану правового забезпечення та визначення основоположних цілей, завдань та засобів реалізації сприятиме побудові гармонійного співіснування людини та довкілля. Саме тому статтю присвячено визначенню концептуальних засад екологічного управління крізь призму висвітлення науково-методологічних основ теорії управління, а також з'ясування сучасних проблем у досліджуваній царині. Для сучасного стану реалізації екологічного управління, у тому числі й у фауністичній сфері, є характерною мультисуб'єктність, тому у процесі дослідження автор акцентує на необхідності налагодження конструктивного діалогу, симбіозу та скоординованої взаємодії всіх зацікавлених суб'єктів, діяльність яких пов'язана з охороною, використанням або відтворенням тваринного світу. Такі відносини повинні базуватися на принципі партнерства та усвідомлення взаємної відповідальності за наслідки своєї діяльності. Поряд із цим ефективна модель екологічного управління передбачає усунення негативних явищ у межах його кожного окремого виду: державного (шляхом чіткого розмежування повноважень органів екологічного управління), локального (за допомогою запровадження інноваційних методик екологічного менеджменту на підприємствах), громадського тощо.

Ключові слова: екологічне управління, екологічний менеджмент, охорона тваринного світу, дика фауна, фауністичне право, управління у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу.

Shekhovtsov V. Scientific and methodological principles of management in the field of protection, use and reproduction of the animal world: problems of realization and ways of improvement

Globalization as a tendency of modern civilizational development produces a completely new level of interrelation between human and environmental. Aggravating permanent change the quantitative and qualitative state of the fauna, the destructive impact of economic activities on wildlife habitats, the destruction of natural and semi-natural ecosystems require effective decisions and profound actions to ensure environmentally sustainable use with the prospect of its conservation for future generations. In the author's opinion, the crucial role in the process of ecological problem solving belongs to environmental management, which, providing its proper state of legal support and the definition of fundamental goals, objectives and means of implementation, will help build a harmonious coexistence of human and the environment. That is why the article is devoted to defining the conceptual foundations of environmental management through the prism of the scientific and methodological basics of management theory, as well as clarifying current problems in this region of interest. The current state of implementation of environmental management, including in the faunistic sphere, is characterized by multisubjectivity. Therefore, in the process of research, the author emphasizes the need for constructive dialogue, symbiosis and coordinated interaction of all stakeholders whose activities are related to the protection, use or reproduction of wildlife. Such relations should be based on the principle of partnership and awareness of mutual responsibility for the consequences





of their activities. Along with that, an effective model of environmental management involves the elimination of negative phenomena within each of its individual types: state (through a clear delineation of competency of environmental management bodies), local (through the introduction of innovative methods of environmental management in enterprises), public, and so on.

Key words: ecological management, protection of fauna, wild fauna, faunistic law, management in the field of protection, use and reproduction of fauna.

Література

1. Менеджмент : навчальний посібник / Г.О. Дорошенко та ін. ; за заг. ред. Г.О. Дорошенко ; М-во освіти і науки України, Харків. ін-т фінансів Укр. держ. ун-ту фін. та міжнар. торгівлі. Харків : ВСВ-Принт, 2015. 298 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций ; 2-е изд., доп. Москва : Омега-Л, 2004. 584 с.
3. Реймерс Н.Ф. Природопользование : словарь-справочник. Москва : Мысль, 1990. 637 с.
4. Екологічне право : підручник / А.П. Гетьман та ін. ; за ред. А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2019. 552 с.
5. Неверов А.В., Мороз Л.Н., Марцук В.Н. Экологический менеджмент : учебное пособие. Минск : БГТУ, 2005. 283 с.
6. Сливка М.М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект) : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. 2014. 214 с.
7. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. Москва : Формула права, 2007. 485 с.
8. Олєфіренко О.В. Екологічний менеджмент як основа сталого розвитку. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 36. С. 82–89.
9. Салавор О.М., Ничик О.В. Організація управління в екологічній діяльності : курс лекцій. Київ : НУХТ, 2012. 71 с.
10. Олєфіренко О.В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2014. № 1. С. 72–80.

