

УДК 349.6:639.1.052

Наталя Березіна,здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ МИСЛИВСЬКИМИ УГІДДЯМИ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ Й ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ

Статтю присвячено аналізу теоретико-правових і законодавчих аспектів правового регулювання відносин у сфері користування мисливськими угіддями. Розглянуто деякі особливості його суб'єктного складу і юридичної природи не тільки на теренах нашої держави, а й в зарубіжних країнах. Надано пропозиції щодо вдосконалення екологічного законодавства в зазначеній галузі в умовах сталого розвитку України і євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: мислиство, мисливські угіддя, правовідносини, право користування мисливськими угіддями, право природокористування.

Постановка проблеми. Національна екологічна політика в сучасних умовах розглядається як інтегрований фактор соціально-економічного розвитку України, який сприяє забезпеченню переходу до сталого розвитку економіки і впровадженню екологічно збалансованої системи природокористування [2, с. 205], що закріплено, зокрема, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Зрозуміло, що встановлення і забезпечення правового регулювання користування мисливськими угіддями відповідно до європейських вимог як їх складова частина набуває особливої актуальності в умовах сталого розвитку нашої держави з огляду на їх кількісні показники, а також екологічне, господарське, ресурсне, ландшафтно-утворююче значення. Наголосимо, що екологічно збалансоване користування мисливськими угіддями пов'язано з їх охороною, повинно забезпечуватися дієвим механізмом правового регулювання окреслених відносин щодо ведення мисливського господарства.

Перш за все зауважимо, що мисливські угіддя України займають значну площу. Так, станом на 2016 р. вона дорівнювала 39,4 млн га [3], що в 28 разів більше за територію, які визнані заповідними (до речі, показник останніх – 1565,2 тис га). Це підтверджується такими статистичними даними: Україна має площу у 603 628 км², а отже, під мисливські угіддя відведено 73,83%, а під заповідники – 2,59% [4]. З огляду на наведене, стає очевидним, що нині нагальною є потреба в розробленні та прийнятті системи дієвих правових норм, за допомогою яких регламентується використання площ мисливських угідь. Крім того, слід брати до уваги й те, що необхідною умовою існування і гармонійного розвитку кожного суспільства, справедливого задоволення інтересів усіх членів соціуму є встановлення і забезпечення відносин еколого-правового порядку між відповідними суб'єктами, оскільки саме наявність відповідних обмежень або пільг, припустимий рівень актив-

ності суб'єктів, межі їхньої правової самостійності тощо визначають особливості й специфіку правового врегулювання конкретної сфери суспільного життя, у тому числі й користування мисливськими угіддями, виступають запорукою трансформації правовідносин у просторовому й часовому вимірах і їх галузеву-правову належність [16, с. 261].

Як бачимо, окреслене питання набуває особливої актуальності з точки зору як теоретико-правової науки, так і практики, особливо в контексті реформування і розвитку мисливського господарства України, а також оновлення законодавства відповідно до викликів сучасності й європейських стандартів у даній галузі. Крім того, на його вирішення впливає становлення нових державних, політичних складників, зміна системи державного управління в умовах децентралізації влади, оптимізація їх повноважень тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науково-теоретичною базою статті стали праці провідних українських науковців у галузі екологічного права, а саме А. П. Гетьмана, В. С. Шахова, М. П. Волика, Л. Д. Нечипорук, П. В. Тихого, В. В. Шеховцова, В. В. Овдієнко, О. О. Томин, М. В. Шульги, Ю. С. Шемшученка, Н. Р. Кобецької, Л. Р. Данилюк та ін. Однак зауважимо, що змістовних і комплексних наукових досліджень механізму правового регулювання користування мисливськими угіддями в еколого-правовій доктрині донині проведено не було, що й спонукало нас до вивчення й аналізу особливостей правового регулювання користування мисливськими угіддями.

Метою статті є розгляд і визначення специфіки правового регулювання користування мисливськими угіддями в Україні, дослідження їх сутності й особливостей суб'єктного складу, а також розроблення пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення екологічного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш за все нагадаємо, що питання організації мисливського господарства і надання мисливських угідь у користування врегульовані законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» [12] (ст. 38), «Про тваринний світ» [13] (ст. 21, 24), «Про мисливське господарство та полювання» [11] (ст. 1, 21–36) та іншими нормативно-правовими актами.

Загальновідомо, що правове регулювання суспільних відносин – це впорядкування поведінки їх учасників за допомогою юридичних засобів [6, с. 134]. Додамо, що під таке впорядкування підпадають, як правило, найбільш важливі відносини, які мають істотне значення для суспільства і держави. У свою чергу, механізм правового регулювання розглядається як логічно узгоджена, динамічна система уніфікованих юридичних засобів, необхідна і достатня для забезпечення результатів правової регламентації суспільних відносин [6, с. 137].

У контексті вибраної мети до вищенаведеного можемо додати, що вивчення загальних положень теорії екологічного права [5, с. 115] дає підстави зробити такий висновок: користування мисливськими угіддями доцільно розглядати як самостійний вид правовідносин, що врегульовані нормами права й виникають між суб'єктами з приводу використання корисних властивостей мисливських угідь, змістом яких є відповідні права й обов'язки їх користувачів. Отже, перш за все треба з'ясувати суб'єктний склад. Згідно з нормативно-правовими приписами суб'єктами цих правовідносин є: 1) користувачі мисливських угідь; 2) власники та/або користувачі земельних ділянок, на яких розташовані мисливські угіддя; 3) органи державного управління в галузі мисливського господарства; 4) мисливці. Переважне право на користування мисливськими угіддями мають власники і постійні користувачі земельних ділянок; користувачі мисливських угідь, які продовжують строк користування цими угіддями. Як бачимо, серед суб'єктів відсутній низовий мисливський колектив (ним, до речі, виступає районне об'єднання мисливців чисельністю 1–1,5 тис. осіб, якому в оренду передаються угіддя площею 80–100 і більше тис. га). Отже, однією з основних проблем сучасного мисливського господарства України можна назвати повне виключення й ігнорування цього низового мисливського колективу у процесі ведення мисливського господарства. Як доводить практика, ця модель є неефективною, тому що наслідки цього такі: зниження чисельності мисливських тварин, поширення браконьєрства [1].

Для порівняння розглянемо, як із цим стоять справи у зарубіжних країнах. Так, у Польщі низовий мисливський колектив (коло) є юридичною особою, яка веде господарство, тобто є економічно самостійним суб'єктом мисливського господарства. Саме первинний колектив є користувачем мисливських угідь, які він орендує у власників землі. У Словаччині кожен мисливський колектив також є юри-

дичною особою і належить до мисливського Товариства. Нині в цій країні зареєстровано понад тисячу (1023) мисливських організацій, найбільшою серед них вважається Словацьке товариство мисливців, яке нараховує 57 000 членів. Більш того, усіх мисливців і їх організації об'єднує Словацька мисливська Комора (товариство, асоціація, об'єднання). Крім того, світовий досвід підтверджує, що мисливські товариства здебільшого виступають ефективними господарями мисливського господарства.

Звісно, в Україні ніхто не заважає мисливському колективу організувати мисливське товариство, але воно, на жаль, не набуває статусу юридичної особи, а отже виключене з дієвого господарського процесу, подальшого самостійного ведення господарства на ринкових засадах [9]. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне погодитися з О. Р. Процевим у тому, що низові мисливські колективи повинні отримати статус юридичної особи з наданням їм права отримання мисливських угідь у користування (на основі досвіду Польщі, Словаччини, Угорщини, країн Прибалтики) [1]. На підтримку зазначеного концепту наведемо таке: у більшості країн панує демократична модель (форма) ведення мисливського господарства, яка значно ефективніша за вітчизняну. Розглянемо її детальніше з точки зору становища низових громадських колективів. Так, колектив як первинний осередок, що є юридичною особою, виконує всі фінансові операції і мало залежить від «надбудов». Він самостійно, залежно від потреб, встановлює вартість внесків і послуг. Отримані кошти йдуть насамперед на відтворення й охорону дичини, формування умов сталого використання біологічного різноманіття (зокрема, мисливських природних ресурсів), із чим, відповідно, пов'язана й рентабельність господарства. Разом із тим мисливці не тільки мають право, а й зобов'язані контролювати чисельність мисливської фауни, підтримуючи кількість диких тварин у певних межах, оптимальних і для природи, і для людей [9].

Наступним розглянемо питання встановлення критеріїв визначення «ефективного користувача мисливських угідь», який буде мати першочергове право на отримання таких угідь у користування. Передусім наголосимо, що воно, на нашу думку, повинно стати одним із пріоритетних напрямів реформування мисливської галузі. До сказаного додамо, що на теренах України окреслене завдання намагаються вирішити вже не один рік поспіль.

Спробуємо розібратися, чому так. Спочатку зупинимося на історико-правовому аспекті зазначеної проблеми. Як відомо, перші кроки на шляху пошуку концепції «ефективного господаря мисливських угідь» були зроблені ще у 1996 р. Міністерство лісового господарства відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 № 780 «Про затвердження Положення про мисливське господарство та порядок здійснення полювання» звернулося до начальників обласних управлінь

лісового господарства з листом від 24.10.1996 № 03-06/2250 [10], рекомендуючи з метою ефективного ведення мисливського господарства чітко встановити господаря конкретних мисливських угідь і виключити із цієї схеми обласні ради товариства УТМР, а таке право закріпити виключно за районними організаціями, бо за Статутом УТМР обласним радам не надано повноважень здійснювати ведення мисливського господарства, оскільки вони є керівним органом у період між конференціями обласної організації товариства.

Згодом Міністерство лісового господарства запропонувало Всеукраїнській раді УТМР невідкладно вирішити питання про надання статусу юридичної особи райорганізаціям товариства, оскільки відповідно до Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» монополне становище підприємця, частка якого на ринку певного товару (послуг) перевищує 35 відсотків, заборонене. Проте всупереч рішенню Міністерства України обласні організації УТМР примудрилися закріпити за собою мисливські угіддя шляхом створення підприємств і отримати в користування значні площі. Наприклад, в Івано-Франківській області утворено «Мисливсько-риболовне виробниче підприємство», за яким закріплено 228,1 тис. га мисливських угідь, які розташовані в шести адміністративних районах. Потрібно відмітити, що станом на 01.12.2011 усього в Україні було надано в користування 46 881,55 тис. га мисливських угідь, з яких УТМР – 32 315,9 (68,9%) тис. га [17, с. 19–20]. Проте згідно зі Звітом 2014 р. три чверті мисливських угідь України не мають реального господаря, а є колективною власністю. Мисливці не зацікавлені вкладати свою працю і кошти в конкретні ділянки мисливських угідь не тільки тому, що вони їм не належать, а й через відсутність гарантій, що результатами праці скористається саме цей мисливський колектив [17, с. 18-19]. З огляду на наведене вбачається виправданою вимога Державного комітету лісового господарства України до начальників територіальних управлінь Держкомлісгоспу України надавати мисливські угіддя в користування тільки після розробки бізнес-плану і на певний строк. До речі, це можна вважати черговим кроком на шляху підвищення ефективності введення мисливського господарства. Держкомлісгосп також намагався запровадити принципи конкурентності надання мисливських угідь у користування, який і досі у законодавстві України не відображено й після його реорганізації у Державне агентство лісових ресурсів України.

Разом із тим є й позитивні приклади впровадження «концепції ефективного господаря мисливськими угіддями», принципу конкурентності при наданні мисливських угідь у користування. Так, з ініціативи Івано-Франківської обласної державної адміністрації було затверджено «Положення про попередній відбір претендентів для надання мисливських

угідь на конкурентних засадах» [8] і створено компетентну комісію. Відповідно до п. 4 цього Положення претенденти подають заявки в обласне управління лісового та мисливського господарства, а п. 6 визначено вимоги до претендента на отримання мисливських угідь у користування. Зокрема, у бізнес-плані розвитку мисливського господарства мають бути відображені: 1) обсяг вкладення коштів; 2) чисельність егерської служби, середня заробітна плата, освітній рівень її співробітників; 3) матеріально-технічне забезпечення (автотранспорт, зброя, засоби зв'язку та інше); 4) зобов'язання щодо обсягів біотехнічних заходів (годовниці, солонці, корми, кормові поля, вольєри, тощо); 5) облаштування мисливських доріг і стежок; 6) зобов'язання щодо підтримки місцевих громад; 7) зобов'язання щодо відшкодування збитків, завданих дикими тваринами сільському і лісовому господарству. Лише претендент, який отримав рекомендації комісії, має право на збір відповідних погоджень для сесії обласної ради (згідно з п. 9 цього Положення).

У цілому ж про ефективність ведення мисливського господарства в Україні, напевно, важко говорити. Краще про це говорять статистичні дані, що реально і наочно відтворюють стан справ у мисливській галузі. Так, найкращим показником фінансування мисливського господарства, а отже, й ефективності використання мисливських угідь є витрати на одну тис. га угідь. Зокрема, у 2015 р. їх показник у середньому дорівнював 6 246 грн, в організаціях УТМР – 3 229 грн, Держлісагентстві – 11 130 грн, інших користувачів – 11 887 грн. Загальні витрати на ведення мисливського господарства в Україні у 2015 р. склали 246 млн грн, водночас надходжень отримано всього 113 млн грн, тобто 46% витрат [7].

У цьому контексті вважаємо за необхідне акцентувати на тому, що наслідком неконкурентного надання мисливських угідь у користування є їх збитковість. На підтвердження наведемо таке. У наказі Держкомлісгосп України від 04.12.2008 № 314 «Про стан ведення мисливського господарства в Житомирській, Кіровоградській та Миколаївській областях» відзначалося, що в цілому по галузі надходження, отримані від мисливської діяльності, становлять 45% витрат на його ведення. Лише у Луганському і Миколаївському обласних управліннях досягнуто рентабельності, прибуток дорівнює 11% та 6% відповідно. Найгірша ситуація у Дніпропетровському та Чернігівському обласних управліннях, де надходження по відношенню до витрат становлять лише 6% [17], і в сучасних умовах ці показники істотно не покращилися. На думку управлінців у галузі мисливського господарства, мисливське господарство найефективніше ведеться користувачами приватної форми власності, а «монополне становище УТМР призвело до зниження чисельності основних мисливських тварин. У 2008 р., наприклад, кількість копитних зменшилася на 2 641 голову, хутрових звірів – на 51 310, пернатих – на 127 550 особин» [15].

Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що в правовому аспекті користування мисливськими угіддями однією з основних проблем сьогодення є повне виключення з процесу ведення мисливського господарства такого суб'єкта, як низовий мисливський колектив. Разом із тим практикою доведено, що саме мисливські товариства здебільшого виступають ефективними господарями мисливського господарства. Підтримуючи О. Р. Проціва, наголосимо, що низові мисливські колективи не лише повинні набути статус юридичної особи, а й їм має бути надане право отримання мисливських угідь у користування (враховуючи досвід Польщі, Словаччини, Угорщини, країн Прибалтики). Вважаємо за доцільне визначити і закріпити в законодавстві України оновлені критерії «ефективного користувача мисливських угідь», які відповідають європейським вимогам і підходам. Це, передусім, дозволить їм набути першочергового права на отримання таких угідь у користування. Запровадження конкурентних засад і відповідних принципів надання мисливських угідь у користування сприятиме створенню дієвого механізму правового регулювання передачі мисливських угідь «ефективному користувачеві», що, у свою чергу, дасть змогу покращити якість використання мисливських угідь як середовища перебування мисливських тварин і як основного засобу виробництва в мисливстві. З огляду на це, механізм правового регулювання користування мисливськими угіддями доцільно розглядати як послідовну, логічно узгоджену, динамічну і таку, що відповідає політичним, економічним, екологічним та іншим реаліям, систему еколого-правових засобів, необхідних для отримання позитивних результатів правового регулювання суспільних відносин в окресленій галузі для створення умов і забезпечення сталого розвитку України.

Список використаних джерел:

1. Аналіз законодавчої бази і практики ведення мисливського господарства деяких країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / М. О. Мироненко, А. Т. Башта, Р. І. Новіков, О. І. Станкевич-Волюсянчук та ін. – Режим доступу : http://library.euneighbours.eu/sites/default/files/zakonodavcho_bazi_praktiki_vedennia_mislivskogo_gospodarstva_de.pdf.
2. Гетьман А. П. Екологічна політика держави: конституційно-правовий аспект / А. П. Гетьман // Тридцять лет с экологическим правом. – Харьков: Кроссрод, 2013. – С. 205–212.
3. Публічний звіт за 2016 рік. Державне лісове агентство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dkg.kmu.gov.ua/forest/document/177277/pz_0303.pdf
4. Динаміка обсягів мисливських угідь та земель природно-заповідного фонду в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infolight.org.ua/charts/dinamika-obsyagiv-mislivskih-ugid-ta-zemel-prirodno-zapovidnogo-fondu-v-ukrayini>.
5. Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана. – Харків : Право, 2013. – 432 с.
6. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.]; за ред. О. В. Петришина. – Харків: Право, 2014. – 368 с.
7. Мисливство в цифрах [Електронний ресурс] // Лісовий і мисливський журнал. – Режим доступу : http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=208%3A2016-07-29-08-3422&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru. – Загол. з екрану.
8. Положення про попередній відбір претендентів для надання мисливських угідь на конкурентних засадах (затверджений першим заступником голови Івано-Франківської облдержадміністрації 9 серпня 2011 року). – Івано-Франківськ, 2011.
9. Проект моделі реформування та розвитку мисливського господарства України [Електронний ресурс] // Український лісовий портал. – Режим доступу : <https://www.lisportal.org.ua/25149/>. – Загол. з екрану.
10. Про затвердження Положення про мисливське господарство та порядок здійснення полювання : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 № 780. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/780-96-%D0%BF>.
11. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22.02.2000 № 1478-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – Ст. 442.
12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
13. Про тваринний світ : Закон України від 03.03.1993 № 2894-III // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 18. – Ст. 191; 1996. – № 15. – Ст. 70.
14. Проект моделі реформування та розвитку мисливського господарства України [Електронний ресурс] // Український лісовий портал. – Режим доступу : <https://www.lisportal.org.ua/25149/>. – Загол. з екрану.
15. Проців О. Р. Аналіз законодавчої бази мисливського господарства України та обґрунтування пропозиції щодо його покращення (звіт підготовлено українською мовою з резюме – англійською) [Електронний ресурс] / О. Р. Проців. – червень, 2014. – Режим доступу : http://library.euneighbours.eu/sites/default/files/analysis_of_the_legislative_framework_of_hunting_industry_of_ukraine_and_development_of_improved_proposals.pdf.
16. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. – К.: Алетра ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.
17. Final Report in the frameworks of the project agreement for consulting services (contract No 070/FY14 (ref. UA/IC-2)/ Title of the assignment: Analysis of the legislative frameworks of hunting industry of Ukraine and development of improved proposals (UA CWP Activity 2.5, WWF implementation) / О. Protsiv. – Ukraine. Lviv : WWF DCP Office, 2014 – С. 18-19.

Статья посвящена анализу теоретико-правовых и законодательных аспектов правового регулирования отношений в сфере пользования охотничьими угодьями. Рассмотрены некоторые особенности его субъектного состава и юридической природы не только в нашем государстве, но и в зарубежных странах. Разработаны предложения по совершенствованию экологического законодательства в указанной сфере в условиях устойчивого развития Украины и евроинтеграционных процессов.

Ключевые слова: охота, охотничьи угодья, правоотношения, право пользования охотничьими угодьями, право природопользования.

The article is concerned with the analysis of theoretical, legal and legislative aspects of the relations in the sphere of hunting grounds using legal regulation. Some features of its parties and legal nature are considered not only in our state, but also in foreign countries. Proposals on the environmental legislation improvement in this area in the context of Ukraine's sustainable development and European integration processes have been developed.

Key words: hunting, hunting grounds, legal relationship, right of use of hunting grounds, right of natural resource use.

