

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.21>**Володимир Шеховцов,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри екологічного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ФАУНІСТИЧНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Державна екологічна політика України у сфері правової охорони й використання тваринного світу буде дієвою лише тоді, коли буде чітко й однозначно ідентифікований об'єкт такої охорони, тобто методологічно й концептуально визначений механізм того, що, в якій кількості та яким чином потрібно охороняти. На сьогодні тваринний світ як об'єкт правової охорони навколишнього природного середовища в інтегрованому вигляді не індивідуалізований, оскільки в законодавстві чітко не встановлений, а в еколого-правовій доктрині відсутній науковий консенсус щодо об'єктного складу правовідносин, які існують у сфері охорони й використання тваринного світу. Саме тому стаття присвячена науково-теоретичному осмисленню необхідності правового врегулювання державного фауністичного фонду на засадах інтеграції й диференціації. Запропоновано критерії, які слугуватимуть підставою поділу об'єктів тваринного світу, що складають єдиний фауністичний фонд, за цільовим призначенням. Акцент зроблено на тому, що стрижневим принципом функціонування фауністичного фонду має стати відокремлення права власності й права користування об'єктами тваринного світу від інших природних ресурсів. Визначено, що до державного фауністичного фонду мають входити не лише дикі тварини, які перебувають у стані природної волі, але й ті, що утримуються у напіввільних умовах чи в неволі, що покладатиме на власників або користувачів додаткові зобов'язання процесуального характеру. Наголошено на тому, що функціонування державного фауністичного фонду сприятиме прозорості прийняття управлінських рішень, забезпечить якісний моніторинг стану тваринного світу й облік його об'єктів. Запропонований правовий механізм крім того сприятиме оптимальному поєднанню публічних і приватних інтересів, а відтак подоланню антагонізму між майновим збагаченням за рахунок природних ресурсів тваринного світу та забезпеченню сприятливого стану навколишнього природного середовища.

Ключові слова: тваринний світ, фауністичне право, державний фауністичний фонд, дика фауна, об'єкти тваринного світу.

Постановка проблеми. Встановлення фондів природних ресурсів і їх закріплення в національному екологічному законодавстві відіграє ключову роль у забезпеченні реалізації державної екологічної політики, спрямованої на впровадження засад сталого природокористування, належну охорону й гарантування збереженості природних ресурсів для майбутніх поколінь. Структурування природних об'єктів і їхніх ресурсів у складі природноресурсних фондів викликано необхідністю класифікації й систематизації природних об'єктів за певними ознаками, потребами здійснення моніторингу за станом природних ресурсів, ведення їх обліку та проведення нормативної оцінки з метою можливої зміни форм права власності, підвищення ефективності платного спеціального природокористування й пов'язане із законодавчими традиціями фондування природних ресурсів [1, с. 248]. Особливістю цих фондів, як підкреслює О.С. Колбасов, є їх відо-

собленість від товарно-матеріальних і фінансових фондів держави. За своїм складом ці фонди є тільки природними й не мають вартісної оцінки. Вони не містять жодних грошових коштів, у тому числі таких, що призначені для відновлення ресурсів, або тих, що стягуються в порядку відшкодування шкоди, спричиненої знищенням або пошкодженням природних об'єктів [2, с. 35].

Теоретико-правові аспекти формування фондів природних ресурсів, у тому числі фауністичного фонду, висвітлювалися в наукових публікаціях таких учених-правознавців, як І.І. Каракаш, О.С. Колбасов, Л.Д. Нечипорук, В.В. Петров та інші. Водночас, не применшуючи значення наукового внеску цих учених у доктрину екологічного права, слід зазначити, що сьогодні відсутнє комплексне науково-теоретичне дослідження формування державного фауністичного фонду, визначення його поняття й складників.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування необхідності законодавчого закріплення єдиного державного фауністичного фонду, а також визначення його поняття й структури.

Виклад основного матеріалу. Тваринний світ від початку зародження й протягом еволюції екологічного права як галузі права та юридичної науки розглядався традиційним об'єктом, правовідносини щодо охорони й використання якого беззаперечно були складовою предмету екологічного права. Проте питання про існування інтегрованого фауністичного фонду в радянській еколого-правовій доктрині не поставало, а в науковій літературі об'єктами права державної власності визнавалися лише мисливський фонд і фонд рибних запасів [2, с. 35].

Упродовж тривалого періоду тваринний світ не був самостійним об'єктом права власності. Особливості відносин щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами тваринного світу в радянській період спиралися на радянську націоналістичну доктрину: націоналізація природних ресурсів (землі, лісів, вод і надр) і встановлення виключної державної власності на них детермінувала неможливість відокремлення природних об'єктів від їхнього середовища, а тому тваринний світ розглядався як об'єкт права власності виключно в контексті середовища перебування диких тварин.

Обґрунтовуючи такий науковий підхід, В.В. Петров зазначав, що «щодо відносин власності на природні об'єкти держава є власником генерального об'єкта природи, який слугує середовищем перебування й автоматично виступає власником і всіх його компонентів, що містить середовище природного світу... Дикі тварини є власністю того, у чий власності середовище перебування – лісові угіддя. Риби й інші водні тварини можуть бути у власності тих, кому на праві власності належать водні об'єкти» [3, с. 120]. Ссавці, птахи й інші живі організми, які мешкають у безлісному просторі землі та в її ґрунтовому шарі, на переконання ученого, включалися в земельний фонд, а ссавці, птахи й інші живі організми, які мешкають у лісі, – до структури лісового фонду [3, с. 18]. На єдність питання щодо володіння ділянками земель, лісу й водних об'єктів, де можуть жити дикі тварини, і володіння тваринним світом звертають увагу й представники сучасної еколого-правової науки [4, с. 197].

Охорона середовищ існування, безумовно, має вагоме значення для збереження дикої фауни хоча б тому, що, погіршуючи земельну, водну, лісову, надрову екосистему,

людина завдає незворотної шкоди об'єктам тваринного світу, зменшуючи їх популяції або видове різноманіття. Водночас такий підхід має звужену предметну сферу, адже до державного фауністичного фонду як комплексної правової категорії повинні включатися не лише дикі тварини, які перебувають у стані природної волі, але й ті, які вилучені з дикої природи й утримуються (зберігаються) підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами, а також тварини, які у встановленому законом порядку набуті в приватну власність.

Принцип відокремлення права користування тваринним світом від права користування землею, водами, рослинним світом та іншими природними ресурсами, на нашу думку, є стрижневим для наукового обґрунтування формування єдиного фауністичного фонду. Зазначений принцип не має належного відтворення в екологічному законодавстві України, однак в законодавстві деяких інших країн він є квінтесенцією функціонування державного фауністичного фонду. Для прикладу, в Законі Республіки Казахстан фауністичний фонд диференціюється залежно від цільового використання об'єктів тваринного світу на такі категорії: 1) рідкісні й такі, що перебувають під загрозою зникнення, види тварин; 2) види тварин, які є об'єктами мисливства; 3) види тварин, які є об'єктами рибальства; 4) види тварин, що використовуються в інших господарських цілях (крім мисливства й рибальства); 5) види тварин, що не використовуються в господарських цілях, але мають екологічну, культурну та іншу цінність; 6) види тварин, чисельність яких підлягає регулюванню в цілях охорони здоров'я населення, запобігання захворюванням сільськогосподарських та інших домашніх тварин і завданню шкоди навколишньому природному середовищу й сільськогосподарській діяльності [5].

Варто зазначити, що наукові пропозиції стосовно визначення методологічних засад й безпосередньо створення єдиного фауністичного фонду на теренах України не є інноваційними для доктрини екологічного права. У найбільш загальних рисах бачення фауністичного фонду навів Н.Р. Реймерс (1990 р.) як сукупність видів тварин певного регіону [6, с. 552]. У своїй дисертації Л.Д. Нечипорук (2009 р.) складовими такого фонду визначив: а) державний мисливський фонд; б) фонд рибних ресурсів; в) фонд ресурсів морського звіра й інших живих водних ресурсів; г) фонди інших ресурсів тваринного світу [7].

Деякі зі структурних складових єдиного державного фауністичного фонду відображені в законодавстві. Так, у Законі України

«Про мисливське господарство та полювання» закріплено поняття *державного мисливського фонду* як мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі, а також утримуються в напіввільних умовах або в неволі в межах угідь державних мисливських господарств [8]. У Законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про Червону книгу України», «Про екологічну мережу» згадується охорона *генофонду*. Поняття «*генофондні колекції*» як генетично репрезентативні сукупності живих риб або інших гідробіонтів, кріоконсервованих або консервованих іншими засобами генетичних матеріалів зустрічається в Законі України «Про аквакультуру» [9].

Принагідно варто зазначити, що первинною структурною ланкою в системі фауністичного фонду слугує поняття «тварина», а тому на підставі застосування формально-юридичного методу наукового дослідження вбачається можливою категоріальна концептуалізація видів тварин залежно від різних чинників і критеріїв. Надалі це стане теоретико-правовою основою для визначення цільового призначення об'єктів тваринного світу. На нашу думку, категоріальна класифікація видів тварин залежно від різних чинників і критеріїв повинна бути такою:

1) за ступенем залежності від людини та її участі в процесі еволюції й життєдіяльності тварин вони можуть бути: а) дикими; б) домашніми; в) одомашненими; г) безпритульними; д) сільськогосподарськими; е) свійськими;

2) залежно від цільового використання тварини поділяються на: а) мисливські; б) лабораторні (експериментальні); в) зоопаркові; г) циркові; д) службові; е) ті, що можуть бути об'єктом рибальства;

3) залежно від мети використання тварини поділяються на тих, що можуть бути використані: а) у наукових цілях; б) у господарській (економічній) діяльності; в) у культурно-розважальних заходах; г) духовних цілях; д) естетичних цілях; е) у медичній практиці з метою реабілітації хворих;

4) залежно від правового режиму охорони тварини поділяються на: а) тих, які мають загальноправовий режим охорони; б) рідкісні й такі, що перебувають під загрозою зникнення, потребують посиленої правової охорони;

5) залежно від середовища існування: а) тварини, що мешкають на суші; б) водні живі ресурси (гідробіонти); в) ті, що мешкають у повітрі, наприклад кажани, птахи, комахи тощо (аеробіонти); г) тварини, середовищем існування яких є ґрунт (геобіонти);

б) в залежності від умов існування: а) тварини, які перебувають у стані природної волі (в тому числі в межах території природно-

заповідного фонду); б) ті, що утримуються в напіввільних умовах (мисливські угіддя); в) тварини в стані неволі;

7) залежно від ступеня перманентності оселення на певній території в стані природної волі: а) тварини, які постійно перебувають у межах такої території; б) тварини, що постійно мігрують (сезонні міграції в тому числі).

Всі дикі тварини, які перебувають на території України в стані природної волі, утримуються в напіввільних умовах чи в неволі, а також мешкають у межах континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони, становлять єдиний фауністичний фонд України. Такий фонд має будуватися на засадах інтеграції й диференціації. Перша полягає в тому, що цей фонд є єдиним, а охороні й захисту підлягають усі види диких тварин, які перебувають у територіальних межах держави шляхом встановлення універсальних і спеціальних правил, які враховуватимуть видові особливості дикої фауни, умови існування тощо. Універсальні правові положення спираються на основоположні принципи функціонування єдиного фауністичного фонду, серед яких чільне місце посідає вже зазначений вище принцип відокремлення права користування тваринним світом від права користування іншими природними ресурсами, а також інші принципи, які передбачені фауністичним законодавством.

Диференційований режим установлює спеціальні положення, розраховані на особливості окремих об'єктів тваринного світу в залежності від різних критеріїв. Такими критеріями можуть бути біологічні властивості тварин (їх вид, кількісні показники чисельності популяцій, репрезентованих на території України, тощо), їхні фізичні й видові потреби, загальнонаукові та юридичні засади права власності через концепт плюралізму (власність українського народу, а також державна, комунальна й приватна форма власності). Дикі тварини, які перебувають у стані природної волі, оскільки вони через свою мобільність не можуть бути об'єктами володіння, належать на праві власності українському народу, яке базується на принципі недопущення незаконного привласнення диких тварин з боку державно-правових утворень й окремих суб'єктів господарювання та громадян. Іншими словами, юридичне закріплення права власності Українського народу на тваринний світ є природоохоронним орієнтиром збереження всього фонду диких тварин як від надмірної приватизації, так і неогрунтованої націоналізації природних ресурсів тваринного світу.

Елемент диференціації у функціонуванні єдиного фауністичного фонду є закономірним наслідком того, що дика фауна як об'єкт

еколого-правового регулювання, на відміну від інших природних ресурсів, які також об'єднуються в окремі фонди (лісовий, земельний, водний, надровий), є живим рухомих організмом. У такому випадку просторове розміщення тварин модифікує конкретні умови їх існування, обумовлюючи необхідність посилення або тимчасового згуртування.

Окрім того, дикі тварини виконують екологічні, економічні, соціально-культурні, виховні, естетичні, лікувальні, духовні, просвітницькі функції, що створює передумови для відображення у законодавстві диференційованого правового режиму окремих видів тварин (або їх популяцій) у межах єдиного фауністичного фонду України.

У зв'язку з вищевикладеним вбачається, що своєчасним і доцільним буде юридичне закріплення диференціації державного фауністичного фонду на окремі категорії залежно від цільового використання диких тварин.

Підкреслимо, що функціональна спрямованість створення фауністичного фонду України орієнтована на забезпечення ефективної правової охорони тваринного світу незалежно від форм власності на його об'єкти. Правовий режим окремого виду тварин диференціюватиметься залежно від перебування диких тварин у державній, комунальній або приватній власності. Стосовно останньої форми слід зазначити, що правовий механізм функціонування фауністичного фонду покладатиме на власників диких тварин додаткові зобов'язання, обумовлені специфікою тваринного світу як об'єкта правовідносин, які не передбачені цивільно-правовою сферою регулювання, що спрямовуватимуться на гарантування публічного екологічного інтересу. Ключову роль мають відігравати такі юридичні обов'язки: 1) забезпечення біологічних, видових та фізіологічних потреб тварини; 2) недопущення виснаження ресурсів тваринного світу; 3) сплата податків (у випадку спеціального використання об'єктів тваринного світу); 4) сприяння здійсненню державного контролю й нагляду за дотриманням фауністичного законодавства на засадах посилення державно-приватного партнерства у сфері охорони тваринного світу тощо.

Висновки

На часі переусвідомлення сучасного аксіологічного виміру екологічного права в контексті визначення правового режиму тваринного світу. Одним із пріоритетних напрямів модернізації державної екологічної політики має стати створення єдиного державного фауністичного фонду на підставі науково обґрунтованих рекомендацій і фактичних

даних про кількісний і якісний стан популяційного й видового різноманіття диких тварин. Такий фонд повинен охоплювати не лише сукупність диких тварин, які перебувають у стані природної волі, але й тих тварин, які вилучені з дикої природи й утримуються в напіввільних умовах чи в неволі.

Легалізація єдиного фауністичного фонду дасть можливість реструктурувати правові відносини, які виникають у сфері приналежності, охорони, використання й відтворення об'єктів тваринного світу шляхом розширення сфери еколого-правового впливу на ці правовідносини. Запропонований правовий механізм до того ж сприятиме оптимальному поєднанню публічних і приватних інтересів, а відтак подоланню антагонізму між майновим збагаченням за рахунок природних ресурсів тваринного світу й забезпеченням сприятливого стану довкілля. Вилучення дикої тварини зі стану природної волі, набуття на неї права приватної власності в порядку, встановленому законом й утримання її в неволі або в напіввільних умовах не має створювати ні юридичних, ні фактичних підстав для виключення дикої тварини з єдиного державного фауністичного фонду.

Отже, пропонуємо закріпити в екологічному законодавстві поняття «державний фауністичний фонд», яке охоплюватиме всіх диких тварин, що перебувають на території України незалежно від значення (загальнодержавного чи місцевого), виконуваних у суспільстві й державі функцій, форм власності й цільового призначення. Фауністичний фонд України в системно-структурних зв'язках екологічного права виступатиме як інтегрований об'єкт, а конкретні природні ресурси об'єктів тваринного світу – як диференційований об'єкт, щодо яких між суб'єктами екологічного права виникають взаємні права та обов'язки (правовідносини).

Водночас, враховуючи комплексність досліджуваного питання, науково-методологічне обґрунтування концептуальних засад створення й існування єдиного фауністичного фонду вимагає розроблення доктринальних пропозицій щодо організаційно-правового механізму забезпечення його функціонування, в тому числі визначення відповідальних суб'єктів, функцій управління (особливо стосовно ведення державного кадастру тваринного світу), підстав і критеріїв внесення дикої тварини або видів диких тварин до фауністичного фонду, зміни цільового призначення диких тварин та інших правових питань, що є перспективними напрямками подальших наукових досліджень автора.

Список використаних джерел:

1. Каракаш И.И. Правовое регулирование аграрно-земельных природоресурсово-экологических отношений : сб. избр. ст., докл. и рец. (1997–2007). Одесса : Феникс, 2007. 430 с.
2. Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. Москва : Наука, 1976. 230 с.
3. Петров В.В. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : учебник. Москва, 1988. 521 с.
4. Нечипорук, Л.Д. Право власності на об'єкти тваринного світу: окремі аспекти. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. В 2 ч. Ужгород : Ліра, 2011. Вип. 15. Ч. 1. С. 194–197.
5. Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира : Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 г. № 593-ІІ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27 ноября 2019 г.). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1049332#pos=1;-90 (дата звернення 28.03.2020).
6. Реймерс Н.Ф. Природопользование : словарь-справочник. Москва : Мысль, 1990. 637 с.
7. Нечипорук Л.Д. Еколого-правове регулювання раціонального використання об'єктів тваринного світу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 198 с.
8. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478-ІІІ. *Голос України*. 2000. 28 березня.
9. Про аквакультуру : Закон України від 18 вересня 2012 р. № 5293-VІ. *Голос України*. 2012. 17 жовтня. № 5.

The national environmental policy of Ukraine in the field of legal protection and use of wildlife will be effective only when the object of such protection is clearly and unambiguously identified, namely a mechanism of what, how much and by which means to protect a methodologically and conceptually is determined. Today, the animal world as an object of environmental legal protection is not individualized in an integrated form. This is due to the fact that there are not defined the object composition of the legal relations in the sphere of protection and use of the animal world both in the legislation and in the ecological legal doctrine there is no scientific consensus about it. For that reason, the article is devoted to scientific and theoretical understanding of the need for legal regulation of the state faunistic fund on the basis of integration and differentiation guidelines. The criteria that can be served as the basis for the division of wildlife objects, that make up a single faunistic fund by designation purpose, have been proposed. It has been emphasized that the core principle of the faunistic fund functioning should be the separation of property rights and rights of use of wildlife objects from ownership and usage of other natural resources. It has been determined that the national faunistic fund should include not only wild animals that are in a state of wild nature, but also those that are kept under semi-natural conditions or in captivity, what can provide an imposition of additional procedural obligations on owners or users. The functioning of the national faunistic fund will promote transparency of administrative decision-making as well provide quality monitoring of the state of the animal world and accounting of its objects. Moreover, the proposed legal mechanism will promote the optimum compromise of public and private interests, and thus will contribute on overcoming the antagonism between enrichment at the expense of the natural resources of the animal world and ensure a favorable environment.

Key words: animal world, faunistic law, national faunistic fund, wild fauna, objects of wildlife.

