

УДК 342.951

І.А. ГОРОДЕЦЬКА, канд. юрид. наук,
доц., Ніжинський державний університет імені
Миколи Гоголя

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, потреби, мета, суспільні відносини, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу

Триваючі в Україні процеси входження до європейської спільноти актуалізують питання, пов'язані зі стабілізацією і поліпшенням стану навколишнього природного середовища, одним з компонентів якого є тваринний світ. На сьогодні, вкрай складна ситуація у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні обумовлена високим ступенем антропогенного і техногенного навантаження на природне середовище, кризовим рівнем правового регулювання розглядуваних суспільних відносин, у тому числі, адміністративно-правового. Таким чином, пошуки шляхів удосконалення останнього, зумовлюють потребу дослідження широкого кола теоретичних і практичних питань адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, зокрема, виявлення його сутності.

Необхідно зазначити, що проблеми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин розглядалися такими вченими-адміністративістами, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.Н. Гарашук, Д.І. Голосніченко,

Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.І. Курило, В.А. Лазаренко, В.І. Олефір, С.Г. Стеценко, В.І. Теремецький, І.М. Шопіна та ін.

Окремі питання охорони, раціонального використання і відтворення тваринного світу досліджувались українськими і зарубіжними вченими, серед яких: Г.І. Балюк, Л.О. Белих, М.М. Веденін, М.П. Волик, А.П. Гетьман, Р.Х. Гіззатулін, Т.В. Григор'єва, В.І. Книш, О.С. Колбасов, С.С. Константініді, В.В. Костицький, В.Л. Мунтян, Л.Д. Нечипорук, В.В. Овдієнко, О.О. Погрібний, П.В. Тихий, Ю.А. Турлова, В.С. Шахов, Ю.С. Шемшученко, В.В. Шеховцов, М.В. Шульга, А.М. Щеклодкін, К.В. Ящук та ін. Проте, досі не визначено внутрішньої природи адміністративно-правового регулювання розглядуваних суспільних відносин.

Таким чином, мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових підходів до розуміння поняття адміністративно-правового регулювання, використання дослідницького потребового підходу при дослідженні внутрішньої природи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, з'ясувати сутність останнього.

Досліджуючи питання стосовно сутності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, насамперед, слід виходити з існуючих у теоретико-правовій науці уявлень щодо такого складного і багатогранного явища правової дійсності, як адміністративно-правове регулювання взагалі, яке, в свою чергу, є видовим поняттям стосовно родового поняття «правове регулювання». Окремим питанням останнього нами була приділена увага у попередніх дослідженнях, так як необхідність урахування основоположних сутнісних характеристик стосовно розуміння правового регулювання при дослідженні категорії адміністративно-правового регулювання є беззаперечною, що підтверджено теоретичними доробками фахівців адміністративно-правової науки.

Важливе інтерпретаційне значення для розкриття змісту поняття «адміністративно-правове регулювання» належить терміну «регулювання» (від лат. *regulo* – правило). У словнику української мови дається наступне тлумачення слова «регулювати»: впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей; зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь [1, с.1204]. В юридичній науковій та навчальній літературі термін «регулювання» трактується як упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність до чогось (з чимось) [2, с.172; 3, с.256]. Проте діяльність з упорядкування певних суспільних інтересів та явищ, на думку Є.Б. Кубка, можлива тоді, коли певні об'єкти вже організаційно оформлені, а відтак, регулювання слід розглядати як одну з форм організаційної діяльності, яка забезпечує упорядкованість соціальних об'єктів та організацію цілеспрямованого впливу на них [4, с.64–65].

Наведені визначення свідчать, що термін «регулювати» розкривається через дієслова впорядковувати, налагоджувати, керувати, домагатись та інші, які вказують на дію, а остання, з точки зору соціології, передбачає наявність мети, свідомості й об'єкта дії.

Таким чином, викладене вище дає підстави стверджувати, що «регулювання» в найзагальнішому сенсі – це дія (діяльність) за значенням, що обумовлена певною метою (ціллю), якій передують усвідомлення суб'єктом регулювання потреби в ньому.

Адміністративно-правове регулювання є складним явищем, яке в сучасних умовах трансформаційних перетворень у суспільстві наповнюється новим змістом, а відтак, як наукова категорія активно досліджується вченими юридичної науки і потребує постійного осмислення.

Аналіз юридичної літератури свідчить про багатозначність поняття «адміністративно-

правове регулювання», що зумовлено різновекторністю поглядів на такі явища як «правове регулювання», «правовий вплив», «механізм правового регулювання».

Так, В.В. Галуцько та О.М. Єщук, досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового регулювання визначають останнє як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [5].

Входячи з доцільності використання принципів позитивного права під час визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», І.М. Шопіна розглядає його як адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [6, с.55].

На думку В.І. Теремецького, адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [7].

Використання логіко-семантичного аналізу й узагальнення наукових позицій до розуміння розглядуваного поняття дозволяє виділити у вищенаведених визначеннях те спільне, що його характеризує, а саме, адміністративно-правове регулювання: 1) це вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) права; 2) здійснюється за допомогою комплексу засобів; 3) передбачає певну мету (досягнення цілей).

Доцільність розкриття категорії «правове регулювання» взагалі і «адміністративно-правове регулювання» зокрема через співвідно-

шення з категорією «правовий вплив» доведена численними науковими доробками теоретиків права.

Дослідження адміністративно-правового регулювання крізь призму правового впливу, що здійснюється за допомогою правових засобів для досягнення певної мети відповідає інструментальному підходу і дозволяє зосередити увагу саме на тому юридичному інструментарії (правових засобах), який відповідно до потреб людини, суспільства і держави забезпечить досягнення ефективного результату.

Разом із тим, деякі дослідники при визначенні поняття адміністративно-правового регулювання використовують діяльнісний підхід. Останній, на думку П.С. Пацурківського, це спосіб пізнання права, при якому право розглядається як процес, пов'язаний із формуванням права та його реалізацією у фактичних вчинках [8, с.16], і, як зазначає С.Д. Гусарев, дозволяє сконцентрувати увагу дослідника не тільки на проблемі власне діяльності, а й на інших явищах, у співвідношенні або взаємодії з якими знаходиться діяльність [9, с.165].

Зокрема, адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища та природокористування, О.А. Улютіна визначає як систему активних адміністративних заходів, форм та методів впливу, які застосовують органи виконавчої влади різного рівня для примушування забруднювачів навколишнього природного середовища обмежити викиди шкідливих речовин у природні та техногенні середовища, а також для матеріального стимулювання добросовісних природокористувачів [10, с.40]. На думку В.А. Лазаренко, під адміністративно-правовим регулюванням екологічної безпеки, слід розуміти складову частину державного управління, здійснюваного уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, владні повноваження яких спрямовані на забезпечення екологічної безпеки в Україні [11, с.10].

У наведених визначеннях адміністративно-правове регулювання розглядається крізь призму діяльності суб'єктів, спрямованої на досягнення певної мети за допомогою права. Крім того, як відомо, регулювання і управління є формами організаційної діяльності.

Особливості дослідження тих чи інших явищ правової дійсності з урахуванням діяльнісного підходу у переважній більшості залежать від обраної дослідником моделі структурних складових діяльності. Щодо останніх у філософських, соціологічних, психологічних дослідженнях одностайності немає.

Попри різні погляди на структуру діяльності, дослідження адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у певній сфері з використанням означеного підходу, переважно здійснюється крізь призму характеристики суб'єкта правового регулювання, об'єкта правового регулювання і власне діяльності щодо правового регулювання в єдності її зовнішнього прояву і суб'єктивних характеристик.

Слід зазначити, що який би з підходів (інструментальний, інституційний, нормативно-юридичний, діяльнісний та ін. [6, с.51, 53]) не використовував певний дослідник при визначенні поняття адміністративно-правового регулювання, на наш погляд, досягнути сутність останнього неможливо без розкриття такої категорії як мета регулювання. Адже, саме мета, задля якої здійснюється правове регулювання певних суспільних відносин є тим системоутворюючим чинником, який обумовлює *особливу комбінацію* (виділене нами. – Г.І.) суб'єктів, засобів, методів, реалізації процесу й інших аспектів правового регулювання, завдяки якій забезпечується його ефективність.

Зважаючи на те, що мета регулювання детермінується потребою, оскільки усвідомлення останньої (інтерес) є початковим етапом формування мети, з'ясування сутності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу навряд чи можливе без висвітлення потребових проблем такого регулювання. Саме потребовий підхід,

як наголошує П.М. Рабінович, був і лишається неперевершеним, незамінним, єдино можливим дослідницьким інструментом виявлення сутності будь-яких соціальних явищ [12, с.52; 13, с.17–18].

У цьому контексті слід звернути увагу на те, що загалом потреба правового регулювання розглядуваних нами суспільних відносин, насамперед, обумовлена функціями (екологічна, економічна, соціальна), які виконує у життєдіяльності людини і розвитку всього суспільства тваринний світ та впливом на нього і середовище його існування негативного антропогенного навантаження, ступінь якого в Україні у порівнянні з розвинутими країнами світу вищий у кілька разів. З огляду на сучасні тенденції переходу прогресивного світового співтовариства до моделі сталого розвитку, яка передбачає оптимальне збалансування екологічної, економічної, соціальної складових розвитку суспільства в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь, а також з урахуванням існуючих у юридичній науці підходів до розуміння мети правового регулювання [3, с.255; 6, с.59–65; 14, с.12–13; 15, с.209; 16, с.152; 17, с.29, 30], на наш погляд, метою правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу є забезпечення належних умов для сталого розвитку розглядуваних суспільних відносин, що дозволяє задовольнити екологічні, економічні, соціальні потреби нинішнього покоління, без ризику для можливостей задоволення цих потреб наступними поколіннями.

Для розкриття сутності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у розглядуваній нами галузі, як було зазначено вище, необхідно з'ясувати відповідні потребі проблеми, які можливо і необхідно вирішити завдяки використанню засобів саме адміністративно-правового регулювання.

Аналіз змісту «Оцінки виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» вказує на те,

що невиконання значної кількості стратегічних завдань, у тому числі у сфері охорони, використання і відтворення тваринного світу обумовлене необґрунтованими реорганізаційними перетвореннями у системі спеціально вповноважених центральних органів виконавчої влади в цій галузі, зокрема, зумовленими проведенням адміністративної реформи 2011–2012 років, недостатньо ефективною діяльністю державних органів, що здійснюють управління та регулювання у розглядуваній галузі й інших уповноважених на це органів відповідно до їх повноважень, незадовільної виконавської дисципліни у вказаних органах, що, в сукупності, призводить до існуючого сьогодні неналежного стану ведення моніторингу, здійснення державного обліку і кадастру, контролю та застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі й відповідальності у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу [18]. Крім того, як зазначено в П'ятому національному звіті України про виконання положень Конвенції про біорізноманіття, «все ще залишається пріоритетним економічний розвиток держави за рахунок екстенсивного використання природних ресурсів», а відтак відбувається погіршення й зникнення середовищ існування багатьох видів диких тварин, скорочення популяцій типових і рідкісних їх представників, вкрай катастрофічною лишається проблема браконьєрства, яке становить одну з масштабних загроз біорізноманіттю [19].

З урахуванням алгоритму реалізації потребного дослідницького підходу до виявлення сутності сучасних правових і державних явищ, запропонованого П.М. Рабіновичем [12, с. 50], з'ясуємо, потреби яких суб'єктів суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу та які види таких потреб можливо і необхідно задовольнити завдяки юридичному інструментарію адміністративно-правового регулювання.

Для суспільних відносин розглядуваної нами галузі характерна наявність великого кола учасників (суб'єктів). В.В. Галуцько, з'ясовуючи сутність адміністративно-правової

охорони права власності, доходить висновку, що найменшим елементом потребової теорії означеного феномену є індивід – людина [20, с.111]. Підтримуючи дану позицію, у першу чергу, зосередимо нашу увагу на потребах індивідуальних суб'єктів у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Так, індивідуальні суб'єкти (фізичні особи) потребують забезпечення адміністративно-правовими засобами: 1) можливості набуття, реалізації та припинення права приватної власності на об'єкти тваринного світу; 2) права на використання об'єктів тваринного світу, зокрема, спеціального; 3) права на оскарження рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб, що порушують їх права на використання об'єктів тваринного світу; 4) права на поновлення порушених прав власників і користувачів об'єктами тваринного світу; 5) права участі в здійсненні контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу [21].

Слід зазначити, що для суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу характерна наявність великої кількості різноманітних колективних суб'єктів (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, громадські об'єднання тощо), які, в свою чергу, потребують: 1) удосконалення механізмів реалізації та захисту їх прав і свобод; 2) створення відповідних правових умов для сталого розвитку розглядуваних суспільних відносин; 3) забезпечення ефективного функціонування й оптимальної системної взаємодії органів, що безпосередньо здійснюють державне управління та регулювання в цій галузі, інших уповноважених на це органів державної влади згідно їх повноважень, або, яким відповідно до законодавства надані окремі повноваження органів виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу; 4) вдосконалення форм і методів управлінської діяльності у розглядуваній галузі; 5) регламентації такої сис-

теми взаємодії суб'єктів управління та об'єктів управління, при якій досягається максимальна кореляція інтересів перших і других, та, які (інтереси) кореспондуються з загальною метою правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в процесі реалізації правових можливостей.

Існуюче в теорії права розмаїття поглядів щодо категорії правового регулювання взагалі, і, адміністративно-правового регулювання зокрема [3, с.254; 5; 6, с.51–52, 55; 14; 15, с.209; 16, с.152, 158; 17], обумовлює, відповідно, різноманітні наукові підходи до розуміння мети адміністративно-правового регулювання, аналіз яких нами було здійснено у одному з попередніх досліджень, в результаті якого сформульовано теоретичне визначення мети адміністративно-правового регулювання, під якою слід розуміти детерміновану суспільними потребами ідеальну модель бажаного результату ефективного функціонування суспільних відносин, що входять чи мають потенційну можливість входити до предмету адміністративного права та спрямовану на забезпечення прав, свобод і публічних інтересів суб'єктів цих відносин [22, с.18].

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, можемо дійти висновку, що сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу виявляється крізь призму співвідношення потреб (інтересів) суб'єктів цих відносин (які можливо задовольнити завдяки інструментарію адміністративно-правового регулювання) і мети адміністративно-правового регулювання, за умови кореляції останньої із загальною метою правового регулювання розглядуваних суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

2. Дія права : інтегративний аспект : [монографія] / кол. авторів ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Юридична думка, 2010. – 360 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. – 4-те вид. допов. і перероб. – К. : Алерта, 2013. – 524 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т. / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.] ; [В. Б. Авер'янов (голова ред. кол.)]. – К. : Юрид. думка. – Т. 1 : Загальна частина – 2004. – 584 с.
5. Галуцько В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В. В. Галуцько, О. М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua>.
6. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Шопіна Ірина Миколаївна. – К., 2012. – 514 с.
7. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування / В. І. Теремецький // Держава та регіони. Серія «Право». – 2012. – № 1 (35). – С. 50–54.
8. Пацурківський П. С. Інтегративний підхід в системі методів пізнання права / П. С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецьк. ун-ту : збірник наук. праць. – 2000. – Вип. 75 : Правознавство. – С. 10–18.
9. Гусарев С. Д. Діяльнісний підхід у структурі методології сучасного правознавства / С. Д. Гусарев // Право України. – 2011. – № 8. – С. 160–166.
10. Улюгіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Улюгіна Олена Анатоліївна. – К., 2011. – 209 с.
11. Лазаренко В. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. А. Лазаренко. – К., 2010. – 22 с.
12. Рабінович П. М. Потребовий підхід – безальтернативний інструмент виявлення соціальної сутності права і держави / П. М. Рабінович // Наукові праці Одеськ. нац. юрид. академії. – 2009. – Вип. 8. – С. 45–53.
13. Рабінович П. М. Філософія права : деякі «вічнозелені» наукознавчі сюжети / П. М. Рабінович // Право України. – 2011. – № 8. – С. 13–20.
14. Тарахонич Т. І. Правове регулювання та правовий вплив як юридичні категорії : співвідношення понять / Т. І. Тарахонич // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 4. – С. 10–14.
15. Алексеев С. С. Теория права / Алексеев С. С. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.
16. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник / Рабінович П. М. – Видання 5-те, зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
17. Соловйов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України / В. М. Соловйов // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3 (23). – С. 27–33.
18. Оцінка виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-ecopolit/Analysis-2015.pdf>.
19. П'ятий національний звіт України про виконання положень Конвенції про біорізноманіття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/UKRAINE_5th_Nat_Rep_CBD_ua.pdf.
20. Галуцько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Галуцько Валентин Васильович. – Х., 2009. – 498 с.
21. Закон України «Про тваринний світ» : від 13.12.2001 р., № 2894-III // Урядовий кур'єр. – 05.06.2002. – № 101.
22. Horodetska Irina. To the problem of understanding of the purpose of administrative-

legal regulation / Irina Horodetska // European Journal of Law and Political Sciences, «East West» Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH. Vienna. – 2016. – № 1. – PP. 16–19.

Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу / І. А. Городецька // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 60–66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_12.pdf

Проаналізовано наукові підходи до розуміння поняття адміністративно-правового регулювання, з'ясовано потреби суб'єктів і мета правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, та, виявлено сутність адміністративно-правового регулювання розглядуваних суспільних відносин.

Городецкая И.А. Сущность административно-правового регулирования общественных отношений в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира

Проанализированы научные подходы к пониманию понятия административно-правового регулирования, выяснены потребности субъектов и цель правового регулирования общественных отношений в области охраны, использования и воспроизводства животного мира, и, выявлена сущность административно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

Horodetska I.A. The Essence of Administrative-Legal Regulation of Public Relations in Area of Protection, Use and Reproduction of Animal World

The article analyzes the scientific approaches to the understanding of the concept of administrative-legal regulation, clarified the needs of stakeholders and the purpose of the legal regulation of public relations in area of protection, use and reproduction of animal world, and identified the essence of administrative-legal regulation of public relations under consideration.

Форум права