

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.951:58(477-751.3)
DOI

О. М. Олейнічук

orcid.org/0000-0002-0823-9919

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри соціальних і правових дисциплін

Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

Т. П. Родік

orcid.org/0000-0003-3681-368X

старший викладач кафедри соціальних і правових дисциплін

Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ДЕНДРОЛОГІЧНИХ ПАРКІВ В УКРАЇНІ (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Постановка проблеми дослідження. Сьогодні людство в процесі стрімкого розвитку технологій, промисловості ставить під загрозу збереження біологічного різноманіття й екологічного балансу на планеті. Охорона та розвиток природно-заповідної справи нині має бути одним із найбільш дієвих напрямів державної політики зі збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

Ефективність правової охорони дендрологічних парків в Україні цілком залежить від виваженої державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, чіткості та організованості кола суб'єктів, завдяки яким формуються та реалізуються правові засади, контроль, програми розвитку та заходи їх реалізації.

Сформована сучасна система органів державно-правової охорони дендрологічних парків має бути досконалою, адже лише тоді можна визначити й охарактеризувати державно-правову охорону як ефективну.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим теоретичним та практичним питанням організаційно-правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища, природно-заповідного фонду України та його окремих складників присвячено праці Б.М. Гірного, Х.М. Марич, О.М. Ковтун, О.О. Даниляка, Л.П. Коваленко. Однак в аспекті саме організаційно-правової охорони дендрологічних парків в Україні питання науковцями не досліджувалося.

Метою статті є дослідження державно-правової охорони дендрологічних парків в Україні, а саме організаційно-правового аспекту.

Виклад основного матеріалу. Правова охорона дендрологічних парків напрямом залежить від чіткої і скоординованої системи державного управління ними.

Для забезпечення ефективного функціонування дендрологічних парків має бути належним чином організована діяльність державних, самоврядних та інших структур, підприємств, установ, організацій і громадян щодо користування парками, управління ними та охорони. Відповідно, питання організації правової охорони має закріпитися у законодавстві.

Питання про систему суб'єктів державно-правової охорони дендрологічних парків, а саме визначення переліку, їх організації в ефективну систему та визначення кола повноважень вимагає ґрунтовного наукового аналізу. Особливість дослідження в тому, що дендрологічні парки – поліфункціональна категорія природно-заповідного фонду, що поєднує у собі заповідний режим, наукову діяльність, рекреаційне та культурне призначення [17, с. 131].

Державні управлінські дії щодо охорони дендрологічних парків як багатоаспектних об'єктів мають реалізуватися у вигляді комплексу заходів правового, адміністративного та економічного характеру, сукупність яких формує екологічну політику України і, відповідно, має задіяти органи влади різних рівнів та різних сфер діяльності і визначає важелі державного регулювання природоохоронної діяльності.

Правовий режим дендрологічних парків є складовою частиною правового режиму природно-заповідного фонду, навколишнього природного середовища, тому ефективне розв'язання проблем їх використання, відтворення та охорони має підпорядковуватися державному регулюванню всіх правовідносин, тобто законодавчо забезпечений на національному, регіональному та місцевому рівнях діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації функ-

цій держави і закріплених у законах повноважень у галузі охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів як національного багатства й об'єкта права власності Українського народу.

Надзвичайно важливою залишається проблема створення ефективної системи державного управління природоохоронною і природоресурсною діяльністю, що має безпосереднє відношення до предмету нашого дослідження. Із цього приводу слушною є позиція В.Б. Авер'янова, який досить лаконічно відзначив, що в будь-якій системі управління завжди є два центри: об'єкт, яким управляють, і його підсистема та суб'єкт, що управляє, і його підсистема. Тому важливо підкреслити, що вирішити проблему формування й удосконалення системи управління можна лише за орієнтації на об'єкт та на його потреби [5, с. 43].

Щодо формування системи органів державно-правової охорони дендропарків необхідно відзначити, що вона формується на основі загальної системи органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та системи органів державного управління природно-заповідним фондом з акцентом на охоронний характер державного управління у цій царині. Звичайно, стосовно кола органів, які утворюють систему органів державного управління в досліджуваній нами сфері, погляди науковців різняться.

Одні науковці, зокрема, В. Малиновський, висловлюють думку, що державне управління здійснюють лише органи виконавчої влади, і, таким чином, ототожнюють державне управління з діяльністю органів виконавчої влади [11, с. 47]. Колектив авторів Юридичної енциклопедії глумачить державне управління як «певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер» [19, с. 119–120].

Друга група науковців притримується тієї позиції, що в державне управління мають бути включені всі гілки влади, а не лише виконавча гілка. Л.П. Коваленко [8, с. 37], О.М. Ковтун [9, с. 101–102], О.О. Даниляк [4, с. 100] до органів державного управління, окрім органів виконавчої влади, відносять і ради усіх рівнів; К.А. Рябець до цих органів долучає ще й громадські організації [18, с. 31].

В основу систематизації органів державного управління вітчизняними вченими були покладені різні критерії: 1) обсяг, зміст і характер компетенції органів; 2) територіальний масштаб їхньої діяльності; 3) порядок вирішення підвідомчих питань; 4) становище та місце в системі органів (підлеглість органів один одному); 5) порядок утворення [2, с. 92; 1, с. 67–71; 10, с. 112–139].

Звичайно, що всі підходи і бачення системи суб'єктів, які здійснюють державне управління

природно-заповідним фондом, охороною навколишнього природного середовища, а в нашому разі більш детально – державно-правову охорону дендрологічних парків, мають базуватися на основі чинного законодавства.

Отже, щодо законодавства, то ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Так, державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, ради та їхні виконавчі і розпорядчі органи, а також спеціально уповноважені на те державні органи з охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України [7].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», уповноваженими органами державного управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, тобто Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Для забезпечення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду можуть утворюватися спеціальні підрозділи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [6].

Аналіз поглядів науковців та чинне природоохоронне законодавство дає змогу визначити перелік суб'єктів щодо державно-правової охорони дендрологічних парків:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Президент України;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України;
- 5) система спеціальних підрозділів Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України;
 - обласні департаменти екології та природних ресурсів;
 - Державна екологічна інспекція;
- 6) обласні та районні державні адміністрації;
- 7) обласні, міські, сільські, селищні ради, органи самоорганізації населення;
- 8) науково-дослідні установи;

9) спеціальні адміністрації територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

10) підприємства, установи, організації, у віданні яких перебувають заповідні території та об'єкти;

11) об'єднання громадян (громадськість).

Здійснюючи науковий аналіз системи державного управління охорони, чи то окремого елемента природно-заповідного фонду, чи загалом усієї сукупності природно-заповідних територій як єдиного цілого, ми спостерігаємо наскрізно характеристику такої системи як неефективної, сповненої недоліків, такої, що потребує удосконалення, тощо. Сучасний стан існуючої системи органів державного управління правової охорони й окремих категорій природно-заповідного фонду і загалом природно-заповідного фонду та й у цілому навколишнього природного середовища в нашій державі отримує негативну оцінку та потребує організаційного й функціонального вдосконалення.

Зокрема, Х.М. Марич зазначила, що функції з управління особливо охоронюваними територіями та об'єктами в Україні (заповідниками, національними природними парками) були розпоршені між різними відомствами, які займалися експлуатацією природних ресурсів, а це, своєю чергою, не сприяло ефективному вирішенню проблем заповідної справи. Неузгоджений підхід до завдань державного управління та дублювання функцій продовжують і далі існувати у цій сфері [12, с. 63].

Аналізуючи систему державного управління у сфері природно-заповідної справи, Б.М. Гірний дійшов висновку, що вона має низку недоліків, серед яких: неузгодженість та дублювання управлінських функцій відомствами, поєднання ними завдань державного регулювання з господарською діяльністю; розроблення законодавства «під відомство» замість функціонального принципу; відсутність або недосконалість механізмів управління, необхідних для формування важелів управління в ринкових умовах; розпоршеність коштів та невисока ефективність їх використання; низький рівень відповідальності [3, с. 332].

Спеціалісти-практики, котрі працюють у сфері природно-заповідної справи, також відзначають недосконалість системи управління природно-заповідним фондом України, що може призвести до погіршення справ у сфері, а іноді й до непоправних утрат. Основними причинами називають:

– непослідовність державної політики під час реалізації ухвалених рішень стосовно формування мережі природно-заповідного фонду та його належне утримання;

– недосконалість системи управління заповідним фондом із використанням як природних, так і інноваційних підходів на загальнодержавному і регіональному рівнях;

– низький рівень фінансового та матеріального забезпечення;

– недостатній рівень забезпеченості кадрами;

– недосконалу законодавчу базу щодо врегулювання питань охорони, відтворення і забезпечення збалансованого та невиснажливого використання природних ресурсів у межах ПЗФ [14, с. 106].

Сьогодні система органів державно-правової охорони дендрологічних парків не є досконалою, а тому не можна визначити й охарактеризувати державно-правову охорону як ефективну. Причиною тому є насамперед розпоршеність у підпорядкуванні дендропарків різним відомствам, для яких управління, розвиток і охорона дендрологічних парків не є пріоритетними напрямками їхньої діяльності.

За даними Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, на території України налічується 57 дендрологічних парків, з яких 20 – загальнодержавного значення, 37 – місцевого. У підпорядкуванні Державного агентства лісових ресурсів перебуває 17 дендрологічних парків, з яких 5 – загальнодержавного значення, 12 – місцевого [16]. Три дендрологічні парки загальнодержавного значення підпорядковані (є науковими установами НАН України) [13]. У підпорядкуванні Міністерства розвитку громад та територій України знаходиться Сирецький дендрологічний парк загальнодержавного значення [15].

Землекористувачами (землевласниками) територій, на яких знаходяться дендрологічні парки, є органи місцевого самоврядування, навчальні заклади, державні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю тощо. Така ситуація з розпоршеністю у підпорядкуванні, передусім, пов'язана із земельним питанням, тобто з тим, хто є землевласником (землекористувачем), на чій території знаходиться дендропарк. А тому говорити про ефективність державно-правової охорони дендрологічних парків за такої ситуації, коли земля належить одному відомству, управління та охорону парку здійснює чи має здійснювати інше відомство, а науковий та рекреаційний складники дендрологічного парку залишають бажати кращого, недоцільно.

Висновки. Дендрологічні парки перебувають у підпорядкуванні різних міністерств, державних агентств та установ, які не забезпечують ефективного управління ними, оскільки охорона природно-заповідного фонду не є їхньою основною функцією, зокрема це освітні, господарчі, освітньо-наукові функції.

Підпорядкування дендрологічних парків України різним центрам призводить до послаблення контролю стосовно дотримання природоохоронного законодавства, до невиконання завдань згідно з положеннями, до поганої координації наукових досліджень тощо.

Існуюча система органів державно-правової охорони дендрологічних парків потребує координації у сфері управління (охорони) в єдиному центрі, оскільки за такої ситуації вбачається порушення ст. 11 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України», відповідно до якої державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду може здійснюватися Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України та утвореними ним спеціальними підрозділами, що забезпечують формування і реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Література

1. Административное право Украины : учебник / Ю.П. Битяк и др. ; 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.
2. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков : Одиссей, 2004. 880 с.
3. Гірний Б.М. Еколого-економічні аспекти функціонування природно-заповідного фонду України. *Економіка природокористування і охорони довкілля*. Київ : РВПС України НАНУ, 2005. С. 330–335.
4. Даниляк О.О. Державне регулювання розвитку природно-заповідної справи : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 243 с.
5. Державне управління: теорія і практика / за ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
6. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року № 2456–ХІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>
7. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264–ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#n290>
8. Коваленко Л.П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 196 с.
9. Ковтун О.М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2008. 233 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник ; 3-є вид., стер. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
11. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління ; вид. 2-е, доп. і випр. Київ : Центр сприяння інститутц. розв. держ. служби, 2005. 254 с.
12. Марич Х.М. Правовий режим національних природних парків України (на матеріалах Карпатського регіону України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Івано-Франківськ, 2006. С. 63.
13. Наукові установи НАН України. URL: <http://www.nas.gov.ua/UA/Structure/Pages/default.aspx>
14. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. Київ : М-во охорони навколиш. природ. середовища України ; Програма Розв. ООН, Глобал. Екол. Фонд, 2007. 184 с.
15. Питання управління Міністерством розвитку громад та територій об'єктами державної власності :

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 листопада 2011 року № 1114-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1114-2011-%D1%80#Text>

16. Про надання інформації : Лист Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 28.09.2020 № 25/7-11/6230-20

17. Родік Т.П. Нормативно-правове регулювання діяльності дендрологічних парків в Україні. *VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS*. Feb, 2020. С. 129–134.

18. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 201 с.

19. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 2. 744 с.

Анотація

Олейнічук О. М., Родік Т. П. Державно-правова охорона дендрологічних парків в Україні (організаційно-правовий аспект). – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню державно-правової охорони дендрологічних парків в Україні, а саме організаційно-правового аспекту.

Державна охорона та використання природних об'єктів у цілому та що стосується, зокрема, дендрологічних парків у нашій державі, перш за все регламентуються нормами Основного Закону, в якому прямо чи опосередковано встановлено принципи та вихідні положення, конкретні правила поведінки у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування.

На основі аналізу наукових робіт та чинного природоохоронного законодавства визначено перелік суб'єктів щодо державно-правової охорони дендрологічних парків у нашій державі. Вивчаючи коло суб'єктів, які утворюють систему органів державного управління в досліджуваній нами сфері, з'ясовано, що погляди науковців із цього приводу досить різняться.

Визначено, що сучасний стан існуючої системи органів державного управління правової охорони й окремих категорій природно-заповідного фонду і загалом природно-заповідного фонду та й у цілому навколишнього природного середовища в нашій державі отримує негативну оцінку та потребує організаційного й функціонального вдосконалення.

З'ясовано, що сьогодні система органів державно-правової охорони дендрологічних парків не є досконалою та сформована з порушенням ст. 11 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України», тому й не можна визначити та охарактеризувати державно-правову охорону як ефективну. Причиною тому є, насамперед, розпорошеність у підпорядкуванні дендропарків різним відомствам, для яких управління, розвиток і охорона дендрологічних парків не є пріоритетними напрямками їхньої діяльності.

У висновку дослідження пропонується існуючу систему органів державно-правової охорони дендрологічних парків скоординувати в єдиному центрі – Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів України та утворених ним спеціальних підрозділах на місцях.

Ключові слова: дендрологічний парк, правова охорона, охорона навколишнього природного середовища, охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Summary

Olieinichuk O. M., Rodik T. P. State legal protection of dendrological parks in Ukraine (organizational and legal aspect). – Article.

The article is devoted to the study of state legal protection of dendrological parks in Ukraine, namely, the organizational and legal aspects.

In general, in our country, state protection and the use of natural objects, dendrological parks, in particular, is primarily regulated by the Basic Law, which directly or indirectly states the principles and preconditions; specific rules of conduct in the field of environmental protection and nature management.

Based on the analysis of scientific works and current environmental legislation, we created the list of subjects for state-legal protection of dendrological parks in our country. Analyzing the range of subjects that form the system of public administration in the field of our study, we found out that scientists' views of this issue are quite different.

This article determines that the current state of the existing public administration system of legal

protection and certain categories of nature reserves, and in general, the nature reserve fund as well as the environment in our country carries out negative evaluation and seeks its organizational and functional improvement.

We found out that today the system of state legal protection of dendrological parks is not perfect and was formed in violation of Article 11 of the Law "On the Nature Reserve Fund of Ukraine". Therefore, it is impossible to define and characterize state legal protection as an effective tool. Above all, the reason for this is the subordinative dispersion of arboretums to various departments, for which the management, development and protection of arboretums are not a priority area of their activities.

The study concludes that the existing system of state legal protection of dendrological parks should be coordinated from a single centre – the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine and its specially established bodies in localities.

Key words: dendrological park, legal protection, environmental protection, protection of territories and objects of the nature reserve fund.