



## ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ ПРИНЦИПІВ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ТВАРИННОГО СВІТУ

Софія ШУТЯК

*Національний лісотехнічний університет України*  
вул. Генерала Чупринки, 103, м. Львів 79057, Україна  
e-mail: [Sofiya.shutiak@gmail.com](mailto:Sofiya.shutiak@gmail.com)

Серед принципів належного демократичного врядування на місцевому рівні верховенство права є одним із найпріоритетніших [1]. Водночас Порядок денний сталого розвитку до 2030 року [2] розглядає вдосконалення процесів управління як умову досягнення цілей сталого розвитку, а Місія Програми ООН з навколишнього середовища (UNEP) [11] свої зусилля спрямовує на підтримку підходів екологічно орієнтованого управління для реалізації концепції «планети здорових людей». Також, за визначенням EU Parliament Research Service [3], якість функціонування державних установ у сфері охорони природи на регіональному рівні має великий вплив на соціальний та економічний розвиток.

Незважаючи на чіткий взаємозв'язок між нормами права, засадами управління у сфері охорони диких тварин, критеріями економічного розвитку регіонів і питаннями захисту основних прав людини на безпечне навколишнє середовище, в Україні, на відміну від розвинених країн, ця тема вивчена недостатньо.

Ніксон Сіфуна у статті [4] вказує на важливість визнання того факту, що законодавство, відіграючи важливу роль у збереженні природи, часто не впливає на реальну дієвість виконавчої та судової гілок влади через їх певну інституційну неспроможність. Автор виділяє три критерії, що зумовлюють ефективність і дієвість законодавства щодо захисту тварин:

- врахування необхідності управління дикою природою;
- сприяння гілками влади виконанню норм закону та напрацювання належної правозастосувальної практики;
- врахування добробуту людини та участі місцевих громад у збереженні та управлінні дикою природою.

На думку автора [4], закон повинен передбачати участь місцевих громад не лише в управлінні дикою природою, а й у розподілі прибутків, отриманих від використання природних ресурсів, у т. ч. об'єктів тваринного світу, що належать до дикої природи.

Автори [5] наполягають на тому, що згідно з принципами законності як засадничої складової верховенства права питання діяльності органів публічної влади мають бути чітко врегульовані, бо рамкове регулювання їх діяльності, зокрема у сфері природокористування, призводить до надмірно широкої свободи дій, що часто стає причиною свавілля.

На думку Каракаша І.І. [6], відсутність у статті 13 Конституції України [7] окремого виділення об'єктів тваринного світу та їх віднесення до категорії «інші природні ресурси», є перепорою для організації належного управління, що своєю чергою не сприяє утвердженню верховенства права у цій сфері правових відносин.

Метою цього дослідження є аналіз правових теорій України у сфері природокористування для формування нових, дієвих та екологічно збалансованих норм права, що дозволять врахувати інтереси тварин.

Стаття 8 Основного закону в Україні передбачає принцип верховенства права. Це означає, що всі правовідносини в нашій державі мають відбуватися в межах права, на основі права, та з метою виконання норм права. У контексті поводження з дикими тваринами прослідковується постійне порушення принципу верховенства права. На наш погляд, це передусім зумовлено поганою взаємодією між Міндовкіллям, Держлісагентством і Держрибагентством, відсутністю належних управлінського та інституційного механізмів, що не дозволяє здійснювати охорону державою об'єктів тваринного світу, незалежно від форми права власності на них.

Науковці Кембриджського університету у статті [8] підкреслюють: з огляду на те, що суб'єктом права традиційно є людина або юридична особа, що у своїй діяльності керуються правовими нормами, відбувається невинуватене виключення тварин із правового поля. Якщо ми розглядаємо основну ідею верховенства права як недопущення свавілля влади, то теорії верховенства права неодмінно повинні враховувати права, 1. суб'єктів, які потенційно можуть стати жертвою таких діянь. Тварини теж можуть стати жертвами свавілля влади, а отже, нам потрібна нова теорія верховенства права, що охоплює також і їх права.

На думку авторів [9], порушення принципу верховенства права під час судового розгляду кримінальних проваджень за ст. 299 КК України підтверджується відмовами у здійсненні процесуальних дій, що своєю чергою призводить до неповноти судового процесу, наприклад, не дослідження обставин справи, з'ясування яких може мати істотне значення для ухвалення законного, обґрунтованого та справедливого судового рішення. Зокрема це відбувається через сприйняття тварин винятково як об'єктів злочину без належної суб'єктної складової.

Закон України "Про тваринний світ" [10] чітко визначає поняття користування тваринним світом, надаючи громадянам право безоплатного загального використання об'єктів тваринного світу для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо). Останнім часом спостерігається посилений інтерес громадян України до диких тварин з метою володіння такими тваринами. Мода прирівнює володіння дикою твариною до володіння предметами розкоші, а суспільна думка часто наділяє власників диких тварин омріяною статусністю. Закон дозволяє загальне використання об'єктів тваринного світу без їх вилучення з природного середовища (за винятком любительського та спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування в межах встановлених законодавством обсягів безоплатного вилову). Також під цю норму підпадає використання корисних властивостей життєдіяльності тварин - природних санітарів середовища, наприклад, як запилювачів рослин, а також використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних та інших цілях, не заборонених законом. Забороняється знищення тварин, руйнування їхнього житла та інших споруд (нор, хаток, лігв, гнізд, мурашників, бобрових загат тощо), порушення середовища існування тварин і погіршення умов їх розмноження.

Відповідно до звіту ЮНЕП (2015) [11] визначено сім основних елементів екологічного верховенства права.

1. Справедливе, чітке та здійсненне екологічне законодавство. Екологічне верховенство права ґрунтується на законах, що є справедливими та недискримінаційними на етапах розробки, прийняття, застосування та впливу. Вони повинні бути легко зрозумілими та однозначними, ефективними у реалізації для конкретного інституційного, культурного та економічного контексту країни.

2. Доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень у сфері природокористування та вільний доступ до неупередженого правосуддя. Так доступ до екологічної інформації дозволяє громадськості виявляти порушення прав суб'єктів природокористування та визначати шляхи їх усунення. Участь громадськості у прийнятті екологічних рішень сприяє розробці справедливих і здійснених законів, а також покращує громадську підтримку і дотримання законів. Доступ до правосуддя допомагає захистити ці права, а також посилює правозастосування, забезпечуючи доступ громадськості до механізмів захисту своїх прав та вирішення спорів.

3. Підзвітність і добросовісність інституцій та осіб, які приймають рішення. Природоохоронні установи повинні демонструвати підзвітність, прозорість і добросовісність, щоб залучитись підтримкою громадськості та забезпечити дотримання норм законодавства з метою ефективного захисту довкілля.

4. Чіткий та скоординований розподіл повноважень і ролей як між інституціями, так і всередині них. Екологічне врядування передбачає наявність численних нормативних систем (законодавчих, звичаєвих, релігійних тощо), рівнів (місцевого, національного та міжнародного) і секторів (лісового, сільського господарства, управління відходами, водного господарства тощо), що часом призводить до інституційного дублювання, правових прогалин і колізій. Для ефективної імплементації норм права необхідні чіткий розподіл повноважень і відповідна міжсекторальна координація.

5. Доступне, справедливе, неупереджене, своєчасне та оперативне судочинство. Справедливі, неупереджені, своєчасні та гнучкі механізми вирішення спорів і правозастосування сприяють дотриманню екологічного законодавства, підтримці природоохоронних ініціатив і підвищенню довіри громадськості до судового процесу.

6. Забезпечення взаємозв'язку різних галузевих норм права. Екологічне верховенство права має синергетичний зв'язок з конституційним, цивільним та іншими правами. Здорове довкілля необхідне для реалізації прав на життя, власність і здоров'я, а також культурних, економічних і політичних прав. Конституційні, цивільні та інші права - як матеріальні, так і процесуальні - формують інструменти для посилення та забезпечення захисту довкілля.

7. Конкретні критерії для тлумачення норм екологічного законодавства. Чіткі та детальні вказівки щодо екологічного законодавства дають змогу органам виконавчої влади приймати узгоджені правила та практику правозастосування, а також сприяють дотриманню законодавства з боку громад і громадськості, на які воно поширюється.

З огляду на наведене можна припустити, що принцип верховенства права під час реалізації права власності на об'єкти тваринного світу в Україні має відповідати згаданим критеріям. Проте наш системний аналіз чинних норм законодавства, що регулює правовідносини щодо тварин, а також наявна практика із реалізації цих положень, свідчить про те, що верховенства права у сфері врегулювання відносин щодо диких тварин в Україні не досягнуто, зокрема тому, що в країні відсутнє належне публічне управління цими відносинами.

Прикладом цього є масове толерування в межах України браконьєрства. Маємо обмаль вироків щодо притягнення до відповідальності за нелегальне рибальство чи полювання. Водночас законодавство детально визначає, що за наявності дозволів і визначених місць реалізації цих прав передбачено такі види спеціального користування:

- мисливство;
- рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин;
- використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності;
- добування (придбання) диких тварин з метою їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі;

- використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях у разі їх вилучення з природного середовища з метою отримання прибутку.

За спеціальне користування тваринами сплачується відповідний збір, встановлений Порядком [12].

Плата за спеціальне використання диких тварин не справляється з таких суб'єктів:

1) з наукових установ та організацій, окремих науковців України, які використовують диких тварин у наукових цілях, а також з іноземних юридичних і фізичних осіб, які залучаються для спільних наукових досліджень, погоджених з центральними органами державної виконавчої влади;

2) з державних зоологічних парків та інших установ і організацій, які використовують диких тварин у виховних цілях, а також з метою їх штучного утримання чи розведення;

3) з підприємств, установ, організацій та громадян, які у встановленому законодавством порядку здійснюють регулювання чисельності диких тварин з метою охорони здоров'я та безпеки населення, відвернення заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу і народному господарству.

Тимчасові нормативи плати за спеціальне використання диких тварин (крім мисливських тварин, рибних запасів, видів тварин, занесених до Червоної книги України) встановлені у доларах США та коливаються від 5 центів (золотоочки, хемеробіїди) до 300 доларів США (осоїд).

Існування дозвільної процедури щодо спеціального використання об'єктів тваринного світу є інструментом захисту державного права власності на тваринний світ як однієї з конституційних цінностей та захистом права власності народу України на природні цінності. Відсутність дієвих механізмів такого захисту є свідченням порушення права власності народу України на ці ресурси. Кожне комерційне використання тварин заради розваги, утримання у будинках відпочинку, ресторанах тощо є прикладом порушення права власності народу України на тваринний світ та є свідченням відсутності державного регулювання цих питань і порушенням принципу верховенства права.

Принцип верховенства права охоплює правову визначеність (чіткість, зрозумілість й однозначність правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості), законність очікування та стабільності). Розглядаючи питання допустимого ступеня обмеження гарантованого Конституцією України права власності, Конституційний Суд України зазначав, що право власності не є абсолютним, тобто воно може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства; при обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів. Будь-яке втручання у право власності має ґрунтуватися на законі, мати правомірну мету та бути домірним. Правомірність мети Закону – забезпечення захисту державою права власності як однієї з конституційних цінностей.

З огляду на це користувачі об'єктами тваринного світу в установленому законодавством порядку зобов'язані:

- дотримуватися встановлених правил, норм, лімітів і строків використання об'єктів тваринного світу;

- використовувати тваринний світ у способи, що не допускають порушення цілісності природних угруповань і забезпечують збереження тварин, яких не дозволено використовувати;

- безперешкодно допускати до перевірки всіх об'єктів, де утримуються, перероблюються та реалізуються об'єкти тваринного світу, представників органів, що здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу, своєчасно виконувати їх законні вимоги та розпорядження; своєчасно вносити збір за спеціальне використання об'єктів тваринного світу.

Проте ці зобов'язання не матимуть жодного значення за відсутності належної системи контролю їх дотримання, а для верховенства права необхідно не просто перерахувати діяння, за які настає відповідальність, а й передбачити чіткі алгоритми щодо реалізації покарання винних, які вчинили такі діяння.

Такі ілюстративні кейси, як справа ведмежатка [13], якого знайшли у травні 2023 року на межі НПП «Ужанський парк» (відкрито відповідну кримінальну справу Територіальним управлінням ДБР у місті Львові за ч. 2 статті 248 ККУ), або виявлення прикордонниками добутої браконьєрським шляхом білуги [14] свідчать про те, що у суспільстві не відпрацьовані алгоритми притягнення до відповідальності за злочини проти тварин, немає навичок і знань щодо розслідування такої категорії спорів. Для притягнення особи до відповідальності слід довести, що така особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння, передбачала його суспільно небезпечні наслідки у вигляді незаконного видобутку, наприклад, вилов риби, та бажала їх настання, посягала на суспільні відносини у сфері охорони й відтворення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, діяла умисно та цілеспрямовано. Ба більше: є багато інших прикладів утримання диких тварин у неволі без відповідних дозволів та дотримання правомірної мети такого утримання.

Знаковою також є спроба продажу рисі на OLX, що була виявлена організацією URSA. ГО не вважала за необхідне попередити правоохоронні органи завчасно для належного затримання всієї злочинної групи, що теж свідчить про низькій рівень верховенства права щодо захисту прав тварин.

З огляду на це вважаємо за необхідне внести Державну прикордонну службу до Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля [15]. Також необхідно вести постійну просвітницьку роботу з цих питань. Доречно вдосконалити застосування основних елементів верховенства права у справах щодо захисту тварин, а саме:

- забезпечити справедливі, чіткі та придатні для застосування норми у законодавстві про тварин;
- покращити доступ до інформації, участь громадськості та доступ до правосуддя у цій категорії справ;
- посилити контроль за підзвітністю та доброчесністю інституцій та осіб, які приймають рішення щодо тварин;
- забезпечити чіткий розподіл та скоординовані повноваження щодо захисту тварин як між інституціями, так і всередині них;
- реалізувати доступне, справедливе, неупереджене, своєчасне та оперативне судочинство щодо захисту тварин;
- визнати на правовому рівні взаємозв'язок прав тварин і прав людини.

**Література:**

1. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. – К.: ТОВ «Видавництво «Юостон», 2018. – 60 с.
2. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://www.undp.org/ukraine/publications/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development>.
3. European Parliamentary Research Service. European Parliamentary Research Service. URL: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis>.
4. Sifuna N. The Use of Law in Wildlife Management. Beijing Law Review. 2021. Vol. 12, no. 03. P. 924–947. URL: <https://doi.org/10.4236/blr.2021.123048>
5. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія / [Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Трачук П.А. та ін.]; за заг. ред. М.В. Савчина. – Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. – 320 с.
6. Каракаш І. Природні об'єкти та їх ресурси як народне надбання. Системи галузей права в умовах глобальних екологічних викликів: Матеріали Всеукр. науково-практ. конф., м. Київ, 27 листоп. 2020 р. Київ, 2020. С. 104–110.
7. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
8. Adenitire J. The Rule of Law for All Sentient Animals. Canadian Journal of Law & Jurisprudence. 2022. Vol. 35, no. 1. P. 1–30. URL: <https://doi.org/10.1017/cjlj.2021.17>
9. Василенко А. М. Утілення концепції прав тварин у міжнародному та національному праві : кваліфікаційна (магістерська) робота. Київ, 2022. 108 с.
10. Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III : станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text>
11. United Nations Environment Programme. 2023. Environmental Rule of Law: Tracking Progress and Charting Future Directions. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/43943>
12. Про затвердження Інструкції про порядок сплати платежів за спеціальне використання диких тварин : Наказ М-ва охорони навколиш. природ. середовища та ядер. безпеки України від 09.04.1996 р. № 37/68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0206-96#Text>
13. Загибель чи підозра загибелі червонокнижної тварини. Правовий алгоритм дій. WWF-Україна | WWF ukraine. URL: <https://wwf.ua/?10403441/wildlife-crime-legal-actionplan>
14. Українська правда Життя. На Одещині браконьєри вбили червонокнижну білугу вагою 124 кг. ВІДЕО. Українська правда \_Життя. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2023/07/17/255435/>.
15. Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля : Наказ; Офіс Генерального прокурора від 16.06.2022 № 94/363/150/226/356 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/v094\\_905-22](https://zakon.rada.gov.ua/go/v094_905-22) (дата звернення: 23.01.2024).