



ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ БІОСФЕРНИХ ЗАПОВІДНИКІВ УКРАЇНИ

Р. А. ГОЛЬОНКО,

*здобувач кафедри екологічного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
старший викладач кафедри екології і права,
Чернівецький факультет НТУ «ХПІ»,
Україна, м. Чернівці
e-mail: ruslangolyonko@gmail.com
ORCID 0000-0001-5950-9985*

З'ясовано та охарактеризовано особливості й відмінності понять «управління» та «державне управління» у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників. Запропоновано класифікацію суб'єктів управління у даній сфері. Проаналізовано компетенцію органів державного управління, виявлено недоліки у механізмі державного управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників зокрема та природно-заповідного фонду загалом. Запропоновано шляхи вдосконалення системи органів державного управління заповідною справою.

Ключові слова: управління; державне управління; біосферний заповідник; природно-заповідний фонд; охорона природи.

Вступ. Території та об'єкти природно-заповідного фонду України (надалі – ПЗФ) охороняються як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення та використання. Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною.

Біосферні заповідники є природоохоронними науково-дослідними установами загальнодержавного значення, завданнями яких є збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, здійснення фонових екологічних моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів. Їх виконання можливе лише за умов існування в державі злагодженого, чітко визначеного механізму управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників. Ефективне державне управління за умов вільного доступу громадськості, науково-дослідних установ

та інших суб'єктів до управлінської діяльності у вказаній сфері є запорукою збереження у природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, гармонійного поєднання раціонального використання природних ресурсів з їх охороною та відтворенням. Тому актуальним видається розроблення класифікації суб'єктів управлінської діяльності у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників, аналіз особливостей і виявлення недоліків у механізмі державного управління у вказаній сфері, а також вироблення шляхів удосконалення системи органів державного управління не лише біосферними заповідниками, а й заповідною справою загалом.

Аналіз літературних даних і постановка завдання дослідження. До питання управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища загалом зверталися такі учені-правознавці у галузі екологічного права, як В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман [17], Б. В. Єрофеев, І. Ф. Панкратов, В. В. Петров та ін. Проблемам державного управління ПЗФ присвятили свої праці О. С. Колбасов [19], О. І. Дребот [16], О. О. Даниляк [14], В. М. Бевзенко [12], О. М. Ковтун [18], Ю. І. Павлун [21] та ін.

Проте питання особливостей управління у сфері розвитку і функціонування саме біосферних заповідників, правового статусу суб'єктів управлінської діяльності, компетенції суб'єктів державного управління у цій сфері, а також участі в цьому процесі недержавних інституцій, зокрема громадськості та наукових установ, не були достатньо досліджені. Необхідність аналізу правових проблем управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників, дослідження правового статусу суб'єктів управління, вироблення шляхів вдосконалення інституційної основи управлінської діяльності у цій сфері пояснюється також тим, що біосферні заповідники є порівняно новою категорією в системі територій та об'єктів ПЗФ України, оскільки його закріплення в національному законодавстві з прийняттям у 1992 р. Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [1] є наслідком усвідомлення міжнародною спільнотою необхідності створення

наукової основи для поліпшення взаємодії людини і навколишнього природного середовища.

Метою статті є аналіз сучасного стану управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників та обґрунтування нагальної потреби в подальшому вдосконаленні механізму управління у даній сфері. Завданнями дослідження є встановлення та класифікація суб'єктного складу управління, формулювання визначення юридичного поняття «державне управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників», аналіз компетенції органів державного управління, а також вироблення шляхів удосконалення механізму управління у даній сфері.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи в цілому питання управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища А. П. Гетьман звертає увагу на те, що дане поняття характеризується такими загальними рисами, як, «по-перше, управління – це діяльність органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; по-друге, це діяльність у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки; по-третє, ця діяльність має чітко визначену управлінську (адміністративно-правову) спрямованість». Учений визначає управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища як «механізм організації та системи діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки»[17, с. 35].

Проте особливістю управління у сфері функціонування та розвитку саме біосферних заповідників є те, що суб'єктний склад цих відносин досить різноманітний, оскільки деякі суб'єкти наділено управлінськими повноваженнями, хоча відповідно до закону та своєї природи не мають владних

повноважень щодо здійснення регулюючого впливу. Іншими словами, управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників здійснюється не лише органами державної влади, а й іншими суб'єктами, наприклад, спеціальними адміністраціями біосферних заповідників, але поширення компетенції та коло повноважень вказаних суб'єктів є різними.

Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [1] управління біосферними заповідниками здійснюється їх спеціальними адміністраціями, які очолюють керівники, призначені за погодженням з Міністерством екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди). Серед суб'єктів управління, які також наділені окремими управлінськими повноваженнями, але не є органами державної влади, слід назвати громадських інспекторів. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [4] громадські інспектори з охорони довкілля уповноважені складати протоколи про порушення правил охорони та використання територій та об'єктів ПЗФ (ст. 91 КУпАП).

Тому суб'єктів управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників слід класифікувати на суб'єктів державного управління та суб'єктів недержавного управління. У свою чергу, суб'єктів державного управління слід віднести до суб'єктів загального державного управління у вказаній сфері, наприклад, Кабінет Міністрів України, та суб'єктів спеціального державного управління, наприклад, Державна екологічна інспекція України, Мінприроди. Суб'єктами недержавного управління є спеціальні адміністрації біосферних заповідників та громадські інспектори.

Необхідно зазначити, що загалом під недержавним управлінням у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників слід розуміти регулюючу діяльність недержавних органів та окремих уповноважених осіб, які наділені чітко визначеним колом повноважень, спрямовану на створення умов для функціонування біосферних заповідників відповідно до покладених на них завдань, забезпечення дотримання режиму заповідних територій, охорону біосферних заповідників.

Щодо групи суб'єктів державного управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників необхідно насамперед наголосити, що серед учених-правників немає єдиного підходу до розуміння юридичної категорії «державне управління», оскільки деякі науковці пов'язують державне управління виключно з виконавчою та розпорядчою діяльністю виконавчої гілки влади, залишаючи поза увагою законодавчу діяльність та діяльність Президента України. Інші ж розглядають державне управління ширше, як організуючу діяльність усіх гілок державної влади, спрямовану на досягнення цілей держави. Так, О. Ю. Оболенський визначає «державне управління» як «цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [15, с. 94].

У свою чергу В. Я. Малиновський надає таке визначення: «державне управління – один із видів діяльності держави, змістом якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод» [20, с. 47]. Як бачимо, В. Я. Малиновський дещо звужує поняття «державне управління», обмежуючись здійсненням управлінських функцій лише органами виконавчої влади, з чим не можна погодитись, оскільки організуючий вплив з метою впорядкування суспільних відносин здійснюється також і іншими державними органами, зокрема Верховною Радою України, Президентом України та ін.

Слід погодитися з думкою О. С. Колбасова, який розглядає державне

управління в галузі охорони природи як управлінську компетенцію державних органів. Учений звертає увагу на те, що це управління здійснюють різні види державних органів, наділені різною компетенцією, функціонуючи на різних рівнях [19, с. 176–178].

Щодо державного управління у сфері природно-заповідної справи слід відзначити, що серед науковців також немає єдиної думки. Так, В. Г. Гетьман [13, с. 73], О. І. Дребот [16], Ю. І. Павлун [21] визначають державне управління у галузі організації, охорони та використання ПЗФ як здійснювану відповідно до чинного законодавства організаційно-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, наукових установ, громадськості з метою забезпечення функціонування природно-заповідного фонду

О. О. Статівка пропонує «державне управління заповідною справою» розуміти як «сферу організуючої та розпорядчої діяльності органів державної влади, наукових установ, які здійснюють організаційний вплив на відносини, які складаються в галузі організації, функціонування, охорони, використання природно-заповідного фонду, відновлення його природних комплексів і об'єктів з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного й рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища» [22, с. 59].

Але з такими визначеннями не можна погодитися, оскільки за такого змісту юридичної категорії «державне управління в галузі організації, охорони й використання природно-заповідного фонду» відбувається ототожнення понять «управління», що є більш широким, і «державне управління». Це пояснюється тим, що організаційно-розпорядчу діяльність, використовуючи адміністративні методи регулювання, не можуть здійснювати ні наукові установи, ні громадськість.

Вважаємо правильним визначення, надане О. О. Даниляк, а саме запропоновано розуміти «державне управління у сфері природно-заповідної справи» як «організуючу, виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної

влади та місцевого самоврядування, що наділені відповідною компетенцією, спрямовану на збереження первинного (природного) стану діючих та створення нових об'єктів природно-заповідного фонду» [14].

Отже, «управління у сфері природно-заповідної справи» та «державне управління у сфері природно-заповідної справи» є різними юридичними категоріями.

З огляду на вищевикладене, державне управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників слід визначити як регулюючу, організуючу, виконавчо-розпорядчу діяльність різних за правовим статусом, рівнями та компетенцією органів державної влади, що наділені відповідними повноваженнями, спрямовану на розширення мережі біосферних заповідників, створення умов для функціонування біосферних заповідників відповідно до покладених на них завдань, забезпечення дотримання режиму заповідних територій та охорону біосферних заповідників.

Спеціально уповноваженим органом державного управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників є Мінприроди, яке забезпечує реалізацію державної політики та здійснює комплексне управління й регулювання у сфері організації, використання, охорони ПЗФ України та національної екологічної мережі.

Так, згідно з Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32 [5], основними завданнями Мінприроди є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері раціонального використання, відтворення та невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання ПЗФ.

На сьогоднішній день у складі центрального апарату Мінприроди функціонує спеціальний структурний підрозділ – Департамент заповідної справи (далі – Департамент), функції якого до 2011 р. виконувала Державна служба заповідної справи як окремий урядовий орган, що підпорядковувався

Мінприроди.

Основним завданням Департаменту є забезпечення організації, охорони та використання природно-заповідного фонду. Департамент, відповідно до покладених на нього завдань, готує і вносить пропозиції щодо нормативно-правового регулювання з питань організації, охорони та використання природно-заповідного фонду стосовно: спеціального використання природних ресурсів у межах територій природно-заповідного фонду, створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також розширення, зміни меж, категорії та скасування статусу існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду; узагальнює наукові дослідження на територіях природних та біосферних заповідників, забезпечує здійснення управління установами природно-заповідного фонду, які відносяться до сфери управління Мінприроди та ін. Також Департамент забезпечує організацію розроблення проектів: створення, оголошення, зміни меж, категорії та скасування статусу територій біосферних заповідників; резервування цінних для заповідання природних територій та об'єктів; розглядає та вносить пропозиції щодо затвердження положень про біосферні заповідники, затвердження проектів організації території біосферних заповідників, затвердження положень про екологічні фонди біосферних заповідників та ін.

Слід наголосити, що Департамент заповідної справи у складі Мінприроди є єдиним підрозділом, що забезпечує організацію, охорону та ефективне використання природно-заповідного фонду, а також упровадження положень Закону України «Про природно-заповідний фонд України». У пояснювальній записці до проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про Державне агентство заповідної справи України» [11] відзначається, що у зв'язку з проголошенням курсу держави на збільшення площі земель природоохоронних територій, розширення мережі об'єктів природно-заповідного фонду, функціонування лише одного структурного підрозділу Мінприроди у сфері управління заповідною справою є недостатнім.

Також необхідно відзначити, що сьогоденні біосферні заповідники

підпорядковуються різним державним органам і недержавним установам, що свідчить про розпорошеність повноважень з управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників.

Так, в управлінні Мінприроди на сьогоднішній день знаходиться лише Карпатський біосферний заповідник. Відповідно до Положення, затвердженого наказом Мінприроди від 22.10.2015 р. № 387 [8], Дунайський біосферний заповідник віднесено до сфери управління Національної академії наук України (п. 1.5). Положенням, затвердженим наказом Мінприроди від 04.12.2015 р. № 471 [9], визначено підпорядкування Чорноморського біосферного заповідника також Національній академії наук України (п. 1.11). Згідно з Положенням, затвердженим наказом Мінприроди від 06.04.2009 р. № 159 [10], біосферний заповідник «Асканія-Нова» перебуває у віданні Української академії аграрних наук (п. 1.3) (нині – Національна академія аграрних наук).

Таким чином, функції управління щодо біосферних заповідників розпорошені між різними органами державної влади та науковими установами. Як справедливо відзначає В. М. Бевзенко, «очевидно, що зазначені суб'єкти здійснюють функції управління заповідними об'єктами і територіями під час виконання своїх безпосередніх завдань, цілей діяльності, а відтак вплив на складові природно-заповідного фонду є безсистемним, факультативним» [12].

Загалом на недосконалість системи органів управління заповідною справою та наявність проблем у реалізації комплексу функцій інститутів заповідної справи та механізму координації їх діяльності вже неодноразово зверталася увага. Так, Ю. І. Павлун наголошує, що «невирішеними є питання владного підпорядкування заповідних об'єктів загальнодержавного рівня (природні, біосферні заповідники, національні парки), повноти функцій управління заповідною справою, участі місцевих органів влади та самоврядних об'єднань населення в заходах сприяння охороні й збереженню територій та об'єктів природно-заповідного фонду» [21].

О. І. Дребот також наголошує, що «в умовах поліцентричного підпорядкування територій та об'єктів природно-заповідного фонду стратегічно

правильним є вирішення питання про створення єдиного Державного органу з охорони та захисту природної спадщини» [16].

О. М. Ковтун вказує на недосконалість системи державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, яка полягає, насамперед, у тому, що вони залишаються підпорядкованими різним міністерствам, відомствам і установам, і звертає увагу на необхідність централізувати існуючу систему управління, підпорядкувавши території та об'єкти природно-заповідного фонду України єдиному органу – Мінприроди [18].

У зв'язку з недосконалістю системи державного управління ПЗФ підготовлений Мінприроди проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про Державне агентство заповідної справи України» [11] передбачає поєднання розпоршених функцій управління заповідною справою шляхом створення єдиного державного органу управління територіями та об'єктами ПЗФ, майном установ ПЗФ – Державного агентства заповідної справи України як центрального органу виконавчої влади, що спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів.

Також слід вказати, що територіальні органи Мінприроди були ліквідовані як юридичні особи публічного права відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України» від 13.03.2013 р. № 159 [6], а питання забезпечення здійснення повноважень з охорони навколишнього природного середовища на місцевому рівні та передачі функцій від територіальних органів Мінприроди врегульовано Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16.10.2012 р. № 5456-VI [2]. Так, вказаним Законом було внесено зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII [3], відповідно до яких повноваження ліквідованих територіальних органів Мінприроди віднесено до

компетенції місцевих державних адміністрацій.

Таким чином, на сьогоднішній день питання охорони навколишнього природного середовища на місцевому рівні віднесені до відання місцевих державних адміністрацій, у складі яких функціонують підрозділи з питань екології та природних ресурсів. Вказані підрозділи також здійснюють забезпечення реалізації державної політики у галузі заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі, здійснення управління та регулювання у сфері охорони і використання територій та об'єктів ПЗФУ країни на відповідній території, а також видають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства. Проте слід відзначити, що виконання вказаних повноважень у сфері управління територіями та об'єктами ПЗФ є неосновними для місцевих державних адміністрацій, тобто виконуються поряд із управлінням в інших галузях суспільного та державного життя, що ускладнює звернення належної уваги до проблем розвитку та врегулювання правовідносин у даній сфері.

Отже, на місцях відсутні територіальні органи управління не лише біосферними заповідниками, а і ПЗФ загалом, що, на нашу думку, пояснюється недосконалістю механізму державного управління природоохоронними територіями, оскільки місцеві державні адміністрації не є органами спеціальної компетенції, а здійснюють окремі повноваження щодо видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах біосферних заповідників.

Тому наразі склалася ситуація, за якої відсутній не лише єдиний спеціально уповноважений орган управління ПЗФ, а й відповідні територіальні органи, які б забезпечували виконання на місцях розробленої державної політики у вказаній сфері та здійснювали управлінські повноваження безпосередньо взаємодіючи із природоохоронними установами.

Вказана недосконалість, точніше, незавершеність у побудові механізму державного управління у сфері не лише функціонування та розвитку біосферних заповідників, а й ПЗФ взагалі, створює ризики неконтрольної самостійності підприємств, установ, яким підпорядковані та які управляють

об'єктами ПЗФ, наприклад, спеціальних адміністрацій біосферних заповідників. Також у зв'язку з не підпорядкованістю вказаних суб'єктів вищестоящим органам з чітко визначеними повноваженнями відсутній дієвий механізм злагодженого та односпрямованого управління у вказаній сфері правовідносин, досягнення поставлених перед біосферними заповідниками цілей. Крім того, розпорошеність біосферних заповідників між різними установами та органами державної влади, не підпорядкованість підприємств та установ, у віданні яких перебувають біосферні заповідники, єдиному керівному органу призводить до того, що вони мають надмірну самостійність в управлінні біосферними заповідниками, що у свою чергу, унеможливорює ефективний вплив та вчасне реагування на їхні протиправні дії чи бездіяльність.

З огляду на вищевикладене ми погоджуємося з думкою більшості дослідників у галузі заповідної справи, вчених-правників і вважаємо за необхідне створення єдиного спеціально уповноваженого відокремленого органу з чітко визначеною компетенцією у сфері управління ПЗФ, якому слід перепідпорядкувати біосферні заповідники, щоб усунути неузгодженість між різними органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями у питаннях формування та реалізації стратегії та планів розвитку біосферних заповідників, а також відповідних територіальних органів цього органу для забезпечення реалізації державної політики у сфері управління заповідною справою на місцях.

Слід також окремо звернути увагу на службу державної охорони природно-заповідного фонду України, правовий статус якої та місце серед інших суб'єктів потребує чіткого визначення. Так, відповідно до ст. 60 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [1] охорона біосферних заповідників покладається на служби їх охорони, які входять до складу служби державної охорони природно-заповідного фонду України. Відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.2000 р. № 1127 [7] служби державної охорони біосферних заповідників очолюють керівники адміністрацій територій та об'єктів природно-заповідного

фонду. Управління службою держохорони здійснює Мінприроди.

Основними завданнями служби держохорони є: забезпечення додержання режиму охорони територій та об'єктів ПЗФ України; попередження та припинення порушень природоохоронного законодавства, тобто служба держохорони ПЗФ України є природоохоронним органом, працівники якого мають досить широке коло повноважень, зокрема, вимагати від громадян і службових осіб пояснення у зв'язку з порушенням ними режиму територій та об'єктів ПЗФ, їх охоронних зон; перевіряти у громадян і службових осіб посвідчення на право перебування, використання природних ресурсів та провадження іншої діяльності в межах відповідних територій та об'єктів ПЗФ; складати протоколи про порушення адміністративного законодавства в галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, надсилати їх відповідним органам для притягнення винних до відповідальності; безперешкодно відвідувати і перевіряти підприємства, установи, організації, судна та інші транспортні засоби у межах територій та об'єктів ПЗФ, їх охоронних зон стосовно додержання вимог природоохоронного законодавства; давати обов'язкові для виконання приписи з метою усунення порушень, виявлених у межах територій та об'єктів ПЗФ; подавати клопотання про припинення, зупинення чи обмеження будь-якої діяльності, що провадиться з порушенням вимог природоохоронного законодавства або забороняється згідно з режимом охорони територій та об'єктів ПЗФ та ін.

Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП [4] уповноважені посадові особи служби державної охорони ПЗФ України мають право складати протоколи про порушення правил використання об'єктів тваринного світу (частини 2, 4, 5 ст. 85 КУпАП); порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України (ст. 90 КУпАП); порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 91 КУпАП).

При цьому слід відзначити, що до складу посадових осіб служби держохорони біосферного заповідника належать посадові особи та працівники,

перелік яких визначається в додатку до положення, зокрема: директор; головний природознавець; працівники відділу (сектору) державної охорони природно-заповідного фонду; начальник філіалу; начальник природоохоронного науково-дослідного відділення та його заступник, начальник станції пожежної (природоохоронної), майстер станції пожежної (природоохоронної); інженер з охорони природних екосистем, інженер з охорони тваринного світу; майстер з охорони природи, інспектор з охорони природно-заповідного фонду, пожежний (респіраторник), спостерігач-пожежний.

Отже, посадові особи цього природоохоронного органу є одночасно посадовими особами та працівниками спеціальних адміністрацій біосферних заповідників, які здійснюють управління вказаними природоохоронними установами. Тобто апарати різних за функціональним призначенням органів є зрощеними, невіддільними і фактично одні й ті ж посадові особи здійснюють як управління, так і охоронні повноваження на територіях відповідних природоохоронних установ. Тому на сьогодні в Україні відсутній самостійний орган державної влади зі штатом професійних фахівців, незалежних від будь-яких підприємств та їхніх посадових осіб, і який би забезпечував здійснення охорони не лише біосферних заповідників, а й територій та об'єктів ПЗФ загалом, попереджував посягання на заповідні території та їх природні багатства, припиняв порушення природоохоронного законодавства в межах відповідних територій і об'єктів тощо.

З огляду на те, що служба держохорони ПЗФ, яка покликана здійснювати дуже важливі для галузі охоронні функції, фактично є складовою спеціальних адміністрацій, які здійснюють управління біосферними заповідниками, і одні й ті ж посадові особи реалізують різні за функціональним призначенням повноваження, з метою забезпечення незалежного додержання режиму охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України та попередження і припинення порушень природоохоронного законодавства на територіях біосферних заповідників, вважаємо за необхідне вдосконалити систему

державного управління охороною біосферних заповідників шляхом відокремлення державної служби охорони ПЗФ у самостійний підрозділ при Державній екологічній інспекції України, яка підпорядковується Міністерству екології та природних ресурсів України.

Обговорення результатів. Особливістю правовідносин з управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників є те, що суб'єктний склад цих відносин досить різноманітний, оскільки деякі суб'єкти наділені управлінськими повноваженнями, хоча відповідно до закону та своєї природи не мають владних повноважень щодо здійснення регулюючого впливу. Тому запропоновано суб'єктів управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників класифікувати на суб'єктів державного управління та суб'єктів недержавного управління. У свою чергу суб'єктів державного управління слід віднести до суб'єктів загального державного управління у вказаній сфері, наприклад, Мінприроди, та суб'єктів спеціального державного управління, наприклад, Державна екологічна інспекція України. Суб'єктами недержавного управління є спеціальні адміністрації біосферних заповідників та громадські інспектори.

Зважаючи на відсутність спеціалізованого органу управління заповідною справою, підтримуємо позицію більшості вчених-правників, фахівців у галузі заповідної справи щодо необхідності створення єдиного спеціально уповноваженого відокремленого органу з чітко визначеною компетенцією у сфері управління ПЗФ. Крім того, на нашу думку, вдосконалити механізм державного управління необхідно шляхом створення відповідних територіальних органів, підпорядкованих вказаному центральному органу виконавчої влади у галузі заповідної справи для забезпечення реалізації державної політики у сфері управління заповідною справою на місцях.

Вважаємо також, що вказаному новоствореному органу необхідно перепідпорядкувати біосферні заповідники, щоб усунути неузгодженість між різними органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями у питаннях формування та реалізації стратегії та планів розвитку біосферних

заповідників.

Крім того, вдосконалити систему державного управління у сфері охорони біосферних заповідників необхідно шляхом відокремлення державної служби охорони ПЗФ у самостійний підрозділ при Державній екологічній інспекції України, яка підпорядковується Мінприроди.

Висновки. Отримані результати дослідження та запропоновані шляхи вдосконалення механізму управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників можуть бути апробовані при реформуванні системи органів державного управління заповідною справою. Наведена класифікація суб'єктів управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників дозволяє вирішити питання щодо характеру їх взаємодії з іншими суб'єктами управління, розмежувати й чітко визначити обсяги та види повноважень суб'єктів державного та недержавного управління.

Наведені в статті висновки не є остаточними, а питання управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників потребують подальшого аналізу та вдосконалення, наприклад, подальше дослідження компетенції органів державного управління, повноважень недержавних суб'єктів управлінської діяльності, виокремлення інших критеріїв та класифікації суб'єктів управління у сфері функціонування та розвитку біосферних заповідників.

Список літератури:

1. Про природно-заповідний фонд України [Електронний ресурс] : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні [Електронний ресурс] : Закон України від 16.10.2012 р. № 5456-VI. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>.
3. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page2>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213–330) [Електронний ресурс] : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
5. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>.

6. Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2013 р. № 159. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/159-2013-%D0%BF>.

7. Про затвердження Положення Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2000 р. № 1127. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-2000-%D0%BF>.

8. Про затвердження положення про Дунайський біосферний заповідник [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 22.10.2015 р. № 387. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/4885-nakaz-vid-22-10-2015-387-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-dunaiskyi-biosfernyi-zapovidnyk-u-novii-redaktsii>.

9. Про затвердження Положення про Чорноморський біосферний заповідник [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 04.12.2015 р. № 471. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/4896-nakaz-vid-04-12-2015-471-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-chornomorskyi-biosfernyi-zapovidnyk>.

10. Положення про біосферний заповідник «Асканія-Нова» імені Ф. Е. Фальц-Фейна [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 06.04.2009 р. № 159. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/4885-nakaz-vid-22-10-2015-387-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-dunaiskyi-biosfernyi-zapovidnyk-u-novii-redaktsii>.

11. Про Державне агентство заповідної справи України [Електронний ресурс] : Пояснювальна записка до проекту Постанови Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-2566-568621957.pdf.

12. Бевзенко В. М. Управління природно-заповідним фондом України: (організац.-правові питання) : монографія / В. М. Бевзенко. – Херсон : Айлант, 2005. – 268 с.

13. Гетьман В. Г. Структурно-функціональне управління заповідною справою / В. Г. Гетьман // Персонал. – 2006. – № 4. – С. 66–73.

14. Даниляк О. О. Понятійно-категоріальний апарат державного управління у сфері природно-заповідної справи: становлення та утвердження / О. О. Даниляк // Економіка та держава. – 2008. – № 9. – С. 96–99.

15. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2005. – 480 с.

16. Дребот О. І. Система державного управління природно-заповідним фондом України та її регіонів / О. І. Дребот // Регіональна економіка. – 2011. – № 4. – С. 205–209.

17. Екологічне право : підручник / [Г. В. Анісімова, А. К. Соколова, Т. В. Григор'єва та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків : Право, 2013. – 431 с.

18. Ковтун О. М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. М. Ковтун. – Київ : Б.в., 2008. – 16 с.

19. Колбасов О. С. Экология: политика и право / О. С. Колбасов. – Москва : Наука, 1976. – 230 с.

20. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і виправл. – Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с. – (Серія «Бібліотека молодого державного службовця»).

21. Павлун Ю. І. Удосконалення державного управління природно-заповідним фондом України / Ю. І. Павлун // Публічне адміністрування: теорія і практика : електронний збірник наукових праць. – 2011. – № 1 (5).

22. Статівка О. О. Актуальні питання державного управління природно-заповідним

фондом України / О. О. Статівка // Національний вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2015. – Вип. 35. – Ч. 2, т. 2. – С. 58–62.

References:

1. Pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.06.1992 № 2456-XII. zakon4.rada.gov.ua. Retrived from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> [in Ukrainian].
2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo optymizatsii povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady u sferi ekolohii ta pryrodnykh resursiv, u tomu chysli na mistsevomu rivni: Zakon Ukrainy vid 16.10.2012 № 5456-VI. zakon3.rada.gov.ua. Retrived from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5456-17> [in Ukrainian].
3. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha: Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 № 1264-XII. zakon3.rada.gov.ua. Retrived from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page2> [in Ukrainian].
4. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (st.st. 213–330): Zakon Ukrainy vid 07.12.1984 № 8073-X. zakon5.rada.gov.ua. Retrived from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo ekolohii ta pryrodnykh resursiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.01.2015 № 32. zakon3.rada.gov.ua. Retrived from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
6. Pro likvidatsiiu terytorialnykh orhaniv Ministerstva okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13.03.2013 № 159. zakon4.rada.gov.ua. Retrived from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/159-2013-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Polozhennia Pro sluzhbu derzhavnoi okhorony pryrodno-zapovidnoho fondu Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.07.2000 № 1127. zakon3.rada.gov.ua. Retrived from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-2000-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia polozhennia pro Dunaiskyi biosfernyi zapovidnyk: Nakaz Ministerstva ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy vid 22.10.2015 № 387. menr.gov.ua. Retrived from <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/4885-nakaz-vid-22-10-2015-387-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-dunaiskyi-biosfernyi-zapovidnyk-u-novii-redaktsii> [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Chornomorskyi biosfernyi zapovidnyk: Nakaz Ministerstva ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy vid 04.12.2015 № 471. menr.gov.ua. Retrived from <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/4896-nakaz-vid-04-12-2015-471-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-chornomorskyi-biosfernyi-zapovidnyk> [in Ukrainian].
10. Polozhennia pro biosfernyi zapovidnyk «Askaniia-Nova» imeni F. E. Falts-Feina: Nakaz Ministerstva okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha Ukrainy vid 06.04.2009 № 159. menr.gov.ua. Retrived from <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/4885-nakaz-vid-22-10-2015-387-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-dunaiskyi-biosfernyi-zapovidnyk-u-novii-redaktsii> [in Ukrainian].
11. Pro Derzhavne ahentstvo zapovidnoi spravy Ukrainy: Poiasniuvalna zapyska do proektu postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy. civic.kmu.gov.ua. Retrived from http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-2566-568621957.pdf [in Ukrainian].
12. Bevzenko, V.M. (2005). Upravlinnia pryrodno-zapovidnym fondom Ukrainy: (orhanizats.-pravovi pytannia). Kherson: Aylant [in Ukrainian].
13. Hetman, V.H. (2006). Strukturno-funktsionalne upravlinnia zapovidnoiu spravoiu. Personal, 4, 66–73 [in Ukrainian].
14. Danyliak, O.O. (2008). Poniatiino-katehorialnyi aparat derzhavnoho upravlinnia u sferi pryrodno-zapovidnoi spravy: stanovlennia ta utverdzhennia. Ekonomika ta derzhava, 9, 96–99 [in Ukrainian].
15. Obolenskyi, O.Iu. (Eds.). (2005). Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba: Slovn.-dovid. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].

16. Drebot, O.I. (2011). Systema derzhavnoho upravlinnia pryrodno-zapovidnym fondom Ukrainy ta yii rehioniv. Rehionalna ekonomika, 4, 205–209 [in Ukrainian].
17. Anisimova, H.V., Sokolova A.K., Hryhorieva, T.V. et al. (2013). Ekolohichne pravo. A.P. Getman (Ed.); Nats. un-t «Iuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho». Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
18. Kovtun, O.M. (2008). Pravovi aspekty okhorony terytorii ta ob'iektiv pryrodno-zapovidnoho fondu Ukrainy. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
19. Kolbasov, O.S. (1976). Ekolohyia: polytyka y pravo. Moscow: Nauka [in Russian].
20. Malynovskyi, V.Ia. (2005). Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia. 2nd ed. Kyiv: Tsentр spryiannia instytutsiinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby [in Ukrainian].
21. Pavlun, Iu.I. (2011). Udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia pryrodno-zapovidnym fondom Ukrainy. Publichne administruvannia: teoriia i praktyka, 1 (5) [in Ukrainian].
22. Stativka, O.O. (2015). Aktualni pytannia derzhavnoho upravlinnia pryrodno-zapovidnym fondom Ukrainy. Natsionalnyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii Pravo, 35, Part 2, Vol. 2, pp. 58–62 [in Ukrainian].

Голєнко Р. А. Правовые проблемы управления в сфере функционирования и развития биосферных заповедников Украины.

Выяснены и охарактеризованы особенности и отличия «управления» и «государственного управления» в сфере функционирования и развития биосферных заповедников. Предложена классификация субъектов управления в указанной сфере. Проанализирована компетенция органов государственного управления, выявлены недостатки в механизме государственного управления в сфере функционирования и развития биосферных заповедников в частности и природно-заповедного фонда в целом. Предложены пути совершенствования системы органов государственного управления заповедным делом.

Ключевые слова: управление; государственное управление; биосферный заповедник; природно-заповедный фонд; охрана природы.

Holonko R. A. Legal problems of management in the sphere of functioning and development of biosphere reserves of Ukraine.

Elucidated and described the features and differences between «management» and «governance» in the area of functioning and development of the biosphere reserve. The classification of subjects of management in this area. Analyzed the competence of government, revealed deficiencies in the mechanism of governance in the area of functioning and development of biosphere reserves in particular and the nature reserve fund as a whole. The ways of improving the government reserved the system matter.

Keywords: management; governance; biosphere reserve; natural reserve fund; nature conservancy.

Надійшла до редколегії 01.09.2016 р.