

приємств, а також керівників інших господарюючих суб'єктів, діяльність яких пов'язана із використанням земель; службових осіб вищеназваних підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, на яких відповідними нормативно-правовими актами покладено обов'язок забезпечувати дбайливе використання земельних ресурсів (наприклад, агрономи); рядовий працівник суб'єкта господарської діяльності, який здійснює виключно технічні роботи по обробці ґрунтів, зокрема, механізатор тощо.

**Список літератури:** 1. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. К., 2004. 2. Бойчук Ю.Д., Солошенко Е.М., Бугай О.В. Екологія і охорона навколишнього середовища: Навчальний посібник. Суми, 2002. 3. Офіційний вісник України. 2003. № 8. Ст. 323. 4. Кучерявий В.П. Екологія. Львів, 2001.

*Надійшла до редколегії 30.08.05*

*В.І. Книш*

## **ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТВАРИННОГО СВІТУ**

Охорона природи, а також її складових елементів, одним з яких є тваринний світ, належить до конституційних обов'язків і держави, і громадянина. Однак, як показує практика, визначення на законодавчому рівні тих чи інших обов'язків ще не гарантує їх абсолютне виконання усіма членами суспільства. У зв'язку з цим виникає необхідність створення певних механізмів, здатних забезпечити виконання встановлених приписів. Зазначені механізми, залежно від мети їх використання, наслідків такого використання, суб'єктів, які беруть участь у такій діяльності, утворюють досить розгорнуту систему. Так, забезпечення охорони природи сьогодні досягається шляхом впровадження політичних, економічних, правових, технічних, соціальних, моральних заходів, кожен з яких, у свою чергу, складається з елементів більш низького системного рівня. При цьому зазначимо, що наявність таких заходів ще не є достатнім чинником, який здатен забезпечити високоефективну охорону природи в усьому різноманітті її об'єктів. Досягнення подібної мети можливе лише за умови науково обґрунтованого, такого, що базується на передових досягненнях практики, впровадження зазначених заходів.

Отже, досягнення позитивних результатів в охороні природи можливе лише з урахуванням глибокого вивчення як об'єктів самої природи, так і заходів, які використовуються державою для їх охорони, що дозволить знайти і ліквідувати існуючі у цій сфері недоліки, виробити конкретні рекомендації для покращення ситуації. Таким чином, завданням даної статті є з'ясування сутності та особливостей адміністративно-правової охорони тваринного світу, вироблення рекомендацій, спрямованих на вдосконалення зазначеного виду діяльності. Принагідно підкреслимо, що адміністративно-правові дослідження у цьому напрямку дотепер обмежувалися незначною кількістю праць, автори яких (Л.П.Коваленко, С.М.Кравченко,

В.Л.Мунтян, Ю.С.Шемшученко) вивчали лише окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення охорони природи.

Досягнення поставлених у даній статті цілей вимагає, у першу чергу, з'ясування змісту терміна «адміністративно-правова охорона тваринного світу», що у подальшому дозволить перейти до характеристики його сутності та особливостей.

Аналіз нормативних актів, які регламентують питання охорони тваринного світу, свідчить, що законодавець не роз'яснює зазначену дефініцію, навівши визначення лише більш широкій категорії, якою є «охорона тваринного світу». Отже, відповідно до ст.36 Закону України «Про тваринний світ» [1] охорона тваринного світу включає правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення і використання об'єктів тваринного світу. Як бачимо, наведене визначення заклало лише загальні форми та напрямки, у яких має здійснюватися охорона тваринного світу, дозволивши галузевим наукам здійснювати їх конкретизацію та деталізацію.

Говорячи про правові засоби охорони тваринного світу, підкреслимо, що у її змісті зазвичай виділяють такі елементи: кримінально-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий та дисциплінарно-правовий, де особливості кожного з них пов'язуються із специфікою кореспондуючих їм правових норм, покладених у основу кожного з них.

Зосереджуючись на адміністративно-правовому аспекті зазначеної проблематики, зазначимо, що у юридичній літературі адміністративно-правовий захист тварин розглядається переважно з позиції охорони та покарання за порушення встановлених адміністративно-правовими нормами правил використання тваринного світу. Так, Ю.С. Шемшученко та В.Ф. Погорілко, розмірковуючи над сутністю адміністративно-правової охорони об'єктів природи, розуміють під останньою виконавчо-розпорядчу діяльність, спрямовану на боротьбу з адміністративними правопорушеннями: на їх виявлення, припинення і застосування заходів впливу до порушників [2, с.32, 33]. Подібну позицію займають також і інші автори [3, с.83].

На нашу думку, такий висновок є невірним, оскільки автори, які намагалися дати тлумачення терміна «адміністративно-правова охорона тваринного світу», робили це без з'ясування змісту іншої важливої категорії, якою є «адміністративно-правовий захист тваринного світу», що призвело до автоматичної заміни одного терміна іншим, хоча між ними є принципова різниця. Отже, для того, щоб правильно зрозуміти значення категорії «охорона», треба спочатку визначитися з особливостями її співвідношення з категорією «захист». При цьому відмітимо, що відповідь на зазначене запитання необхідно шукати серед наукових розвідок із загальної теорії права та цивільного права, оскільки представники саме цих галузей юридичної науки приділили найбільше уваги їх дослідженню.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що зараз можна зустріти чимало суджень, висловлених з приводу сутності категорії «захист». Так, Ю.Г.Басін та А.Г.Діденко розуміють правовий захист як передбачену законом з метою боротьби з правопорушеннями систему заходів, які спира-

ються на державний примус і спрямовані на те, щоб забезпечити недоторканність права, його здійсненність та ліквідацію наслідків його порушення [4, с.4]. Подібну позицію займає також і Н.С.Малеїн, який висловлює думку, що правовий захист – це система правових норм, спрямованих на попередження правопорушень та усунення їх наслідків [5, с.192]. Визначив правовий захист як державно-примусову діяльність, що спрямована на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку, також і С.С.Алексєєв [6, с.180].

Отже, як видно з викладеного, про категорію «захист» вчені говорять у тому випадку, коли мова заходить про необхідність відновити порушений правопорядок або порушені права, притягти винну у таких порушення особу до юридичної відповідальності. Іншими словами, категорія «захист» супроводжує юрисдикційні правовідносини, які, як відомо, виникають у випадку наявності правового спору, конфлікту.

Інша ж справа, коли мова йде про «охорону», яка розглядається як категорія більш загальна у порівнянні з категорією «захист». Так, Н.І.Матузова стоїть на позиції, що охорона та захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу – не одне й те ж саме: охороняються вони постійно, а захищаються тільки тоді, коли порушуються. Захист є моментом охорони, однією з її форм, але ці поняття не збігаються [7, с.130-131].

Подібні висновки дозволяють стверджувати, що і «адміністративно-правову охорону тваринного світу» необхідно відрізнити від «адміністративно-правового захисту тваринного світу». Різниця між зазначеними термінами полягає у тому, що в охороні тваринного світу задіяний увесь правовий інструментар, тобто уся сукупність закріплених в Конституції України [8], законодавчих та підзаконних нормативних актах прийомів, методів, способів впливу на суспільні відносини з метою досягнення конкретного результату. У той же час адміністративно-правовий захист тваринного світу пов'язується лише із застосування заходів адміністративного примусу, які викликаються до життя порушеннями правил використання, зберігання та відтворення об'єктів тваринного світу.

Переходячи безпосередньо до характеристики адміністративно-правової охорони тваринного світу, відмітимо, що у її змісті необхідно виділити чотири основні елементи, аналіз яких, з одного боку, розкриває зміст цього поняття, а з іншого – дозволяє зрозуміти його особливості у порівнянні з такими категоріями як кримінально-правова, цивільно-правова, дисциплінарно-правова охорона тваринного світу.

Насамперед варто зазначити, що адміністративно-правова охорона тваринного світу базується на адміністративно-правових нормах, які на сьогодні зосереджено у великій кількості законодавчих та підзаконних нормативних актах, що вимагає проведення певного групування таких норм.

Отже, усю сукупність адміністративно-правових норм, які становлять правову основу охорони тваринного світу, можна розділити на такі групи:

1) норми, які встановлюють загальні засади охорони тваринного світу, визначають об'єкти тваринного світу, які поставлені державою під охорону

(наприклад, ст.ст. 13, 66 Конституції України, ст.ст. 9, 10 Закону України «Про тваринний світ»);

2) норми, які визначають систему, обов'язки та повноваження суб'єктів публічного управління, включених до державного механізму охорони тваринного світу (наприклад, ст.ст. 11-15 Закону України «Про тваринний світ», ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [9] тощо);

3) норми, які встановлюють права та обов'язки громадян, що використовують, зберігають та відтворюють об'єкти тваринного світу (наприклад, ст.ст. 12, 20 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» [10]);

4) норми, які визначають порядок використання, зберігання та відтворення об'єктів тваринного світу (наприклад, наказ Міністерства екології і природних ресурсів України «Про затвердження Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення» [11]);

5) норми, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення порядку використання, зберігання та відтворення об'єктів тваринного світу (наприклад, ст.85 Кодексу України про адміністративні правопорушення [12]).

При цьому відмітимо, що адміністративне законодавство, яке стосується охорони об'єктів тваринного світу, на сьогодні ще недостатньо впорядковане. В окремих випадках воно недосконале, значною мірою не систематизоване, що вимагає проведення ґрунтовних наукових досліджень у цій сфері.

Адміністративно-правова охорона тваринного світу становить один із напрямків державного управління, а раз так, то і здійснюється усією системою суб'єктів публічного управління – Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Радою Міністрів АРК, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади та їх структурними підрозділами, що діють на місцевому рівні, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, іншими державними і громадськими органами та організаціями у разі делегування останнім державно-владних повноважень.

У зв'язку з тим, що адміністративно-правова охорона тваринного світу є нічим іншим як частиною (елементом) державного управління, то і здійснюється вона з використанням відповідних методів державного управління.

Говорячи про методи державного управління, вчені-адміністративісти говорять найчастіше про два основних види – метод переконання та метод примусу [13, с.299], які можуть виступати як в ролі самостійних методів управління, так і входити складовими елементами до інших методів, наприклад, економічних.

Говорячи про метод переконання та його місце у адміністративно-правовій охороні тваринного світу, відмітимо, що можливості останнього, на жаль, на сьогоднішній день повною мірою ще не використовуються. Так, не усі нормативні акти, присвячені питанням охорони тваринного світу, згадують про обов'язок суб'єктів управління в сфері охорони тваринного світу проводити бесіди та інші види роз'яснювальної роботи, пов'язаної

з інформуванням власників та користувачів об'єктами тваринного світу про існуючі у цій сфері правила, положення тощо. Позбавлений цей напрямок діяльності також і належного фінансування. Принагідно відмітимо, що подібна ситуація мала місце не завжди. Так, за часів існування УРСР приділялась належна увага впровадженню методів переконання у справу охорони тваринного світу, підтвердження чому можна знайти у чинних на той час нормативних актах [14; 15].

У зв'язку з цим основний обсяг роботи, пов'язаної із охороною тваринного світу, виконується за допомогою використання методу адміністративного примусу, складовими елементами якого є заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення.

Відповідно до діючих нормативних актів суб'єкти публічного управління, які задіяні у процесі охорони тваринного світу, уповноважені на застосування значної кількості існуючих заходів адміністративного примусу, в чому можна переконатися завдяки аналізу повноважень, наприклад, посадових осіб спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, що здійснюють державний контроль та управління в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Відповідно до ст. 60 Закону України «Про тваринний світ» вони мають право: давати обов'язкові до виконання вказівки (приписи) про усунення порушень у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу; перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (в тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів; доставляти осіб, які порушують законодавство в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, до міліції чи в приміщення виконавчого органу сільської, селищної ради; вилучати в порядку, визначеному законом, у осіб, які порушують законодавство в галузі охорони і використання тваринного світу, знаряддя добування тварин (у тому числі водних), транспортні (в тому числі плавучі) засоби, обладнання та предмети, що були знаряддями правопорушення, незаконно добуту продукцію, а також відповідні документи тощо.

Крім того, посадові особи Міністерство екології та природних ресурсів, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, мають право складати протоколи про адміністративні проступки, які посягають на встановлений порядок використання, зберігання та відтворення об'єктів тваринного світу, а також притягати за результатами розгляду таких протоколів винних осіб до адміністративної відповідальності.

Управління у сфері охорони тваринного світу здійснюється у різних формах – правотворчій, правозастосовній та організаційній.

Особливістю діяльності суб'єктів публічного управління, які займаються адміністративно-правовою охороною тваринного світу, є той факт, що вони мають право у процесі такої діяльності вдаватися до правотворчості або, іншими словами, видавати правові акти управління. Відповідні повноваження знаходять своє закріплення у нормативних актах, які визначають правовий статус того або іншого суб'єкта публічного управління. Однак,

необхідно зазначити, що на сьогодні діяльність із створення у адміністративному порядку правових норм ще не одержала необхідного рівня правової регламентації, що має безпосереднє відношення і до сфери, яка розглядається. Відсутність єдиного нормативного акта, який би визначав єдині правила підготовки та прийняття правових актів управління, уніфікував би їх назви, порядок погодження, у тому числі і з громадськістю, все це ті проблеми, які вимагають свого негайного вирішення.

Безумовно, що діяльність суб'єктів публічного управління не обмежується лише прийняттям нормативних актів управління, вагоме місце у ній відводиться також і правозастосуванню, яке здійснюється через видання індивідуальних актів управління – рішень про видачу ліцензії на добування мисливських тварин та дозволів на добування видів тварин, занесених до Червоної книги України; рішень про зупинення робіт, під час проведення яких порушуються правила, норми та інші вимоги щодо охорони і використання тваринного світу; рішень про притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у порушенні встановлених у сфері, про яку йде мова, правил тощо.

Поряд з цим суб'єкти публічного управління вдаються і до використання у процесі своєї діяльності заходів організаційного характеру, які є, як справедливо зазначається у літературі, найоб'ємнішим елементом безперервної управлінської роботи державних органів. Організаційні заходи здійснюються для забезпечення чіткої і ефективної роботи відповідних систем, мають внутрішньоуправлінське, внутрішньоапаратне значення. Водночас вони можуть використовуватися для опосередкованого впливу на невідповідні, невідповідні державним органам, громадські структури, а в певних випадках – і на громадян.

На практиці організаційні заходи включають: розробку, обговорення і погодження проектів нормативно-правових актів; збір та узагальнення інформації; опрацювання рекомендацій; надання практичної допомоги підлеглим і підвідомчим органам, підприємствам та організаціям, їх трудовим колективам; погодження у вищих установах державних екологічних програм; визначення правових основ регулювання відносин у галузі охорони тваринного світу; колективне обговорення важливих питань управлінської діяльності у цій сфері; підведення підсумків; заслуховування звітів про стан довілля; інструктування тощо.

Таким чином, підводячи загальний висновок, відмітимо таке. Адміністративно-правова охорона тваринного світу є складовою системи правової охорони тваринного світу і займає у ній особливе місце. Це пов'язано з тим, що саме на долю адміністративно-правової охорони випала реалізація переважної кількості заходів, які здійснюються державою для організації охорони тваринного світу. У зв'язку з цим адміністративно-правова охорона тваринного світу, на відміну від, наприклад, кримінально-правової або цивільно-правової, здійснюється величезною кількістю суб'єктів публічного управління, яким для виконання покладених на них завдань надано не тільки права позитивного характеру (видавати дозволи, ліцензії, організувати

ти мисливські угіддя та заказники тощо), але й права юрисдикційної (правоохоронної) спрямованості.

**Список літератури:** 1. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 14. Ст.97. 2. Шемшученко Ю.С., Погорілко В.Ф. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР. К., 1973. 3. Коваленко Л.П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища: Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2003. 4. Басин Ю.Г., Диденко А.Г. Защита субъективных гражданских прав // Юридические науки. Алма-Ата, Вып.1. 1971. 5. Малейн Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР. М., 1981. 6. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1981. Т.1. 7. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. 8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190. 10. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22 лютого 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 18. Ст. 132. 11. Про затвердження Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення: Наказ Міністерства екології і природних ресурсів України від 26 травня 1999 р. № 115 // Офіційний вісник України. 1999. № 37. Ст. 1878. 12. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. 13. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К., 2004. 14. Об охоте и о рыболовстве в водах, не отнесенных к категории рыбопромысловых: Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета и Совете Народных Комиссаров УССР от 15 мая 1931 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 1931. № 18. Ст. 153. 15. Про заходи по поліпшенню охорони природи Української РСР: Постанова ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР від 3 червня 1958 р. № 719<sup>1</sup> // ЗП УРСР. 1958. № 6. Ст. 106.

*Надійшла до редколегії 06.10.05*

*І.С. Лаптії*

## **ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МАТЕРІАЛУ З ПИТАНЬ ОПЛАТИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ**

Потреба в правовому регулюванні оплати праці, як відомо, визначається об'єктивними умовами розвитку суспільства. Історичний огляд нормативно-правового матеріалу з питань оплати праці дозволяє зробити висновки щодо того, коли й як саме виникли норми, що регулюють оплату праці, яким чином вони розвивалися та змінювалися починаючи з середини ХІХ ст. до наших днів.

Дослідженню оплати праці приділялася значна увага за всіх часів. Вагомий вклад в розробку проблеми оплати праці у дореволюційній Росії зробив Таль Л.С. Його думки не тільки представляють історичний інтерес, але в деякій мірі знайшли своє відображення у діючому законодавстві про працю. Він висував важливий тезис про право на існування: «по відношенню до безробітних право на існування могло би в певній мірі бути виражене через право на працю» [1, с.129-130]. У радянський період питання опла-