

**Вплив програми FLEG-II на розвиток публічного управління галуззю  
мисливського господарства України**

Анотація

У статті розглядається діяльність програми FLEG (Правозастосування й управління в лісовому секторі) в Україні у галузі мисливського господарства протягом другого етапу (2014-2016 рр.) Окремо проаналізовано діяльність програми у різні роки реалізації проекту та можливості реалізації напрацювань в умовах сучасної України. Виявлено недоліки у державному управлінні галуззю мисливського господарства України. На основі роботи програми запропоновано конкретні зміни як до законодавчого забезпечення, так і до практики правозастосування у галузі мисливського господарства.

Ключові слова: державне управління, мисливство, полювання, FLEG, міжнародний досвід

**The impact of the program FLEG-II on the development of public sector of  
management hunting in Ukraine**

Summary

In the article it was researched the activity of FLEG program (Law Enforcement and Governance in the forest sector) in Ukraine in the field of hunting during the second phase (2014-2016). A separate analysis was made, the analysis of the activities of the program in the years of the project and the feasibility of developments in modern Ukraine. It was revealed shortcomings in government branch of hunting in Ukraine. Based on the program work it was proposed the specific changes to a legislative provision and to the practice of law in the field of hunting.

Key words: public administration, hunt, hunting, FLEG, international experience.

## **Влияние программы FLEG-II на развитие публичного управления отраслью охотничьего хозяйства Украины**

### **Аннотация**

В статье рассматривается деятельность программы FLEG (Правоприменение и управление в лесном секторе) в Украине в области охотничьего на протяжении второго этапа (2014-2016 гг.) Отдельно проанализирована деятельность программы в разные годы реализации проекта и возможности реализации её наработок в условиях современной Украины. Выявлены недостатки в государственном управлении отраслью охотничьего хозяйства Украины. На основе работы программы предложены конкретные изменения как в законодательное обеспечение, так и в практике правоприменения в области охотничьего хозяйства.

Ключевые слова: государственное управление, охота, FLEG, международный опыт

**Постановка проблеми.** Галузь мисливського господарства в Україні є збитковою, а популяція мисливських видів тварин зменшується, що не дає можливості ефективно використовувати природний потенціал тваринного світу. Одним з шляхів виходу з цієї ситуації може служити досвід інших країн в частині використання тваринного світу.

**Стан дослідження.** Теоретичні та практичні аспекти розвитку публічного управління у галузі мисливського господарства здійснювали В. Басай, В. Бондаренко, В. Вовченко, М. Волик, І. Делеган, С. Кравченко, Р. Новиков, І. Рижак, О. Томин, М. Шадура.

**Мета дослідження** полягає у визначенні впливу програми FLEG-II на розвиток публічного управління галуззю мисливського господарства України в

частині пропозицій змін до національного законодавства, практики правозастосування, адаптації закордонного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми, пов'язані з незаконними лісозаготівлями, неефективним веденням мисливського господарства, тіньовим оборотом лісопродукції й корупцією в лісовому секторі, характерні для багатьох країн світу. Для їхнього вирішення необхідна координація роботи органів державної влади всіх країн світу. Тож у травні 2004 року на IV сесії Форуму ООН щодо лісів було вирішено організувати Міністерську конференцію з проблем правозастосування й управління в лісовому секторі країн Європи й Північної Азії (ENA FLEG), FLEG – Forest Law Enforcement and Governance (Правозастосування й управління в лісовому секторі) (примітка – О.П.).

Перший етап програми в Україні закінчився у 2012 році. Питання організації ведення мисливського господарства були включені до проекту «ENPI East FLEG II» на другому етапі, що розпочався у 2014 році. Безпосереднім виконавцем проекту у частині мисливського господарства є WWF в Україні. Контроль за проектом здійснює Світовий банк, а фінансову підтримку – Європейський Союз.

Для досягнення мети було заплановане дослідження національної моделі мисливства та розробка законодавчих актів для покращення ситуації в галузі. Серед поставлених завдань слід виокремити оцінку практики правозастосування та ефективності ведення мисливського господарства в Україні; аналіз законодавчої бази мисливського господарства країн Європейського Союзу; підготовку пропозицій для покращення управління мисливською галуззю на основі кращого досвіду країн Європейського Союзу.

З цією метою 26 червня 2014 року у НЛТУ України був організований Круглий стіл на тему «Розробка пропозицій щодо покращення функціонування мисливського господарства в Україні у відповідності із принципами сталого управління природними ресурсами». За результатами роботи комунікативного заходу встановлено, що серед основних проблем галузі є непрозоре надання у користування мисливських угідь, несприятливі умови ведення мисливського

господарства, недосконалі правила полювання, відсутність механізму відшкодування збитків, завданих мисливськими тваринами, та нечіткість повноважень осіб на здійснення охорони мисливських угідь, переслідування порушників правил полювання. На основі виявлених актуальних проблем у галузі мисливського господарства сформовано заключний звіт, в якому викладені пропозиції та шляхи реалізації для покращення функціонування мисливського господарства в Україні у відповідності з принципами сталого управління природними ресурсами.

Для практичної реалізації напрацьованих проектом за перший рік пропозицій координатори програми від WWF в Україні направили звіт «Аналіз законодавчої бази мисливського господарства України та розробка покращених пропозицій» до органів державної влади – Держлісагентства України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, та опублікували його на сайті програми й інших профільних інформаційних майданчиках.

Під час другого року виконання проекту постало завдання – провести аналіз законодавчої бази і практики ведення мисливського господарства деяких країн Європейського Союзу. Учасники проекту мали змогу відвідати мисливські господарства та державні дирекції лісів Польщі, Словаччини, Угорщини (10-14 березня 2015 року). Для обговорення закордонного та вітчизняного історичного досвіду, формування пропозицій щодо покращення моделі функціонування мисливського господарства України 13 травня 2015 року у приміщенні Національного лісотехнічного університету України був організований семінар [1], на якому були обговорені результати проведеного дослідження зарубіжного досвіду ведення мисливського господарства [2]. Відмічалось, що найбільший відсоток мисливців від загальної кількості населення становить 0,9% у Словаччині, в Україні – 0,7 %, Угорщині – 0,5 %, а найменше у Польщі – лише 0,26 %. У всіх країнах мисливські тварини знаходяться у власності народу. Встановлено, що найскладнішим механізм надання у користування мисливських угідь є в Україні, де рішення приймає обласна рада за поданням Державного агентства лісових ресурсів України, за погодженням обласних держадміністрацій, управлінь охорони навколишнього

природного середовища, власників/користувачів земельних ділянок. У Польщі ці функції на території лісових угідь належать виключно директору регіональної дирекції лісів, а польових – старості (український аналог – голова районної державної адміністрації), у Словаччині рішення про надання у користування мисливських угідь приймає керівник районного лісового управління за умови погодження 2/3 власників земельних ділянок. В Угорщині управління лісового господарства надають у користування лісові мисливські угіддя, управління сільського господарства – польові. У Словаччині та Угорщині плата за користування угіддями сплачується власникам земельних ділянок, а у Польщі – гміні (аналог сільської ради).

За результатами роботи для працівників органу державної влади, що відповідає за формування і реалізацію державної політики в галузі мисливського господарства, та інших зацікавлених сторін підготовлено звіт, в якому проаналізовано законодавчу базу і практики ведення мисливського господарства деяких країн Європейського Союзу [3]. Для напрацювання пропозицій з вдосконалення моделі функціонування мисливського господарства в Україні учасники зібрались 7 липня 2015 року в «Укрцентркадріліс». На комунікаційному заході концептуально були окреслені стратегічні напрями реформування мисливської галузі [4].

Консультанти проекту доопрацювали зауваження учасників круглого столу та сформуvalи звіт «Проект моделі реформування і розвитку мисливського господарства України», який у грудні 2015 року направлено організаторам проекту [5].

Слід відмітити, що органи державної влади вживають заходи щодо дерегуляції процесів публічного управління економіки, а виконання механізму дерегуляції закладені в коаліційній угоді. Більше того, очільник Держлісагенства недавно заявила про необхідність ініціювання процедури спрощеного надання у користування мисливських угідь. На цей час до функцій Держлісагентства належить внесення до обласної ради подання для вирішення питання надання у користування мисливських угідь. Практично всі повноваження у галузі мисливського господарства відповідно до наказу

Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21.03.2012 року № 134 «Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України» делеговані територіальним управлінням [6]. В частині надання у користування мисливських угідь вони лише уповноважені проводити «подання Держлісагентству України документів з питань надання у користування мисливських угідь». У свою чергу, відповідно до статті 22 ЗУ «Про мисливське господарство та полювання» Держлісагентство України подає матеріали до обласної ради. Тому, на нашу думку, щоб на практиці забезпечити спрощення механізму надання у користування мисливських угідь, Держлісагентству України необхідно ініціювати перед Міністерством аграрної політики прийняття наказу щодо делегування компетенції обласним управлінням лісового та мисливського господарства самостійно робити подання до обласних рад. Цей крок дасть змогу мінімум на місяць зменшити час ухвалення рішень щодо надання у користування мисливських угідь і, тим самим, на практиці реалізувати спрощення цього механізму.

Цінним може бути європейський досвід щодо оплати за користування мисливськими угіддями. До речі, законодавча вимога щодо плати за користування мисливськими угіддями встановлена з початку 2015 року, але у зв'язку з тим, що до цього часу компетентні органи не визначили механізм оплати, практично ніхто не оплачує оренду. Для прикладу, у Польщі розмір орендної плати за мисливські угіддя встановлюється в залежності від їх категорії, але не може перевищувати вартості (у еквіваленті) 100 кг жита з 1 га. Орендна плата перераховується відповідному лісництву – за державні ліси, гмінам – за решту площі. У Словаччині орендна плата за користування угіддями визначається в залежності від виду тварин, яких можна розводити у мисливських угіддях. Так, у лісових мисливських угіддях при розведенні оленів за 1-ою групою бонітету за оленя плямистого платять 1 євро. Якщо в угіддях перебувають й інші види тварин, то йде доплата: за кабана – 0,41, оленя благородного – 0,2, лань – 0,25, муфлона – 0,25 євро. Таким чином угіддя за розведенням копитних поділено на 5 бонітетів: вартість першого становить 2,11

євро/га, а 5-го – 0,32 євро/га. Окремо градують польові угіддя за розведенням дрібної дичини. Для дрібної дичини (зайці, фазани, гуси, качки, ін.) по 1-му бонітету ставка становить 0,70 євро/га; для п'ятої групи ставка – 0,23 євро/га. Орендна плата сплачується власнику земельної ділянки.

Порівняльний аналіз також показав, що в Україні найнижчі вимоги в частині утримання єгерської служби. Так, у Польщі користувач мисливських угідь зобов'язаний оплачувати працю охоронців, які є працівниками спеціального підрозділу у воєводстві (аналог української ОДА). У Словаччині на кожні 500 га мисливських угідь районне управління лісового господарства затверджує мисливського охоронця, який працює на громадських засадах; на кожні 3 тис. га приймають на роботу штатного єгеря з середньо-спеціальною мисливською освітою; а на кожні 10 тис. га – мисливствознавця з вищою фаховою освітою. В Угорщині користувач мисливських угідь повинен прийняти єгеря на кожні 500 га лісових угідь, а на кожні 3 тис. га – спеціаліста з вищою освітою. Державне регулювання мисливського господарства в Україні є найменш вимогливе щодо охорони дичини і покладає обов'язок – утримувати одного єгеря на 5 тис. га лісових або на 10 тис. га польових угідь, на користувачів мисливських угідь.

У кожній країні існує різна специфіка інституційності державного управління галуззю мисливського господарства. В Україні, Словаччині та Угорщині наголос ставлять на господарській (економічній) складовій мисливського господарства, і управління бере на себе Міністерство сільського (аграрного) господарства, тоді як у Польщі – на екологічній складовій і управляючим є Міністерство охорони навколишнього природного середовища. У всіх досліджуваних країнах користувачем мисливських угідь може бути виключно юридична особа, тоді як в Україні користувачем мисливських угідь може бути товариство мисливців, не зареєстроване як юридична особа.

У Польщі та Словаччині держава делегувала громадським мисливським організаціям функції видачі дозвільних документів на право полювання. У цих країнах членський квиток мисливського товариства дає право на полювання. В

Україні та Угорщині ці функції виконують органи державної влади, видаючи посвідчення мисливця державного зразка.

Хоча й у порівнянні з іншими країнами Європи мисливське господарство в Україні ведеться найменш ефективно, але документів на здійснення полювання потрібно мати найбільше. Так, у Польщі, Словаччині та Угорщині для полювання достатньо мати мисливський квиток (посвідчення) та дозвіл на відстріл від користувача мисливських угідь, який видають на весь сезон з зазначенням видів та чисельності добування дичини. В Україні ж для проведення полювання необхідні посвідчення мисливця, контрольна картка, ліцензія або відстрільна картка, які потрібно отримувати на кожен день полювання.

На відміну від України в інших країнах Європи питання відшкодування збитків, завданих дикими тваринами сільському господарству, врегульовують відповідними нормативно-правовими актами. Так, в усіх європейських країнах збитки відшкодовує користувач мисливських угідь, але з властивими особливостями. Зокрема, у Польщі користувач не відшкодовує збитки у випадку, коли землевласник не дотримується вимог агротехніки, не захищає ділянку від диких тварин та якщо шкода не перевищує вартості 1 ц жита; у Словаччині – якщо землевласник господарює з порушенням вимог законодавства; в Угорщині – якщо завданий збиток становить не більше 5% вартості від усього врожаю. Можна припустити, що через низьку чисельність мисливських видів тварин в Україні питання напрацювання відшкодування завданих збитків не набрало актуальності.

Для впливу на порушників правил полювання у всіх країнах світу вживають певні заходи. У порівнянні з іншими країнами в Україні порушника можна оштрафувати від 5 до 100 доларів США або обмежити волю до трьох років, що зустрічається вкрай рідко. У Словаччині на порушників накладається штраф від 30 до 3000 євро, а в Угорщині – від 100 до 5000 доларів. Крім порушників правил полювання, покарання у вигляді штрафів передбачається й для користувачів мисливських угідь, як не дотримуються вимог мисливського законодавства в частині покладених на них обов'язків щодо ведення



мисливського господарства. Зокрема, у Словаччині розмір штрафу коливається від 5 до 15 тис. євро, а у Угорщині – від 3,7 до 370 тис. доларів.

У 2016 році експерти програми ENPI East FLEG II в рамках реалізації проекту «Виконання дослідження з метою покращення національної моделі ведення мисливського господарства та розробка законодавчих актів» підготували пропозиції щодо врегулювання проблем мисливського господарства. Представлені рекомендації концептуально поєднують в собі компоненти проекту моделі реформуванні розвитку мисливського господарства України. Зокрема, у рекомендаціях відзначається, що на інституційному рівні існує суперечність у діяльності Державного агентства лісових ресурсів України. Агентство керує користувачами мисливських угідь та одночасно виступає виконавцем державної політики у відповідній сфері. Для розв'язання такого конфлікту інтересів запропоновано відокремити повноваження органу влади, що зараз реалізує державну політику у сфері мисливського господарства (Держлісангентство), від повноважень органу влади, що зараз формує державну політику у сфері лісового господарства (Мінагрополітики).

Встановлено, що суттєвим негативним чинником, який впливає на популяції мисливських тварин, є браконьєрство. Тому для зменшення рівня браконьєрства запропоновано запровадити окрему інституцію – державну мисливську варту.

Запропоновано принципово інший підхід до надання права на користування мисливськими угіддями, який базується на конкурентних засадах (конкурсі). Очікується, що конкурс усуне корупційні прояви та інші зловживання під час одержання мисливських угідь у користування. З метою забезпечення прав місцевих мисливців передбачається механізм надання мисливських угідь суб'єктам господарювання, засновниками та членами яких є мисливців, що проживають у суміжних із угіддями населеними пунктами.

При підготовці звіту враховані засади полювання та збереження біологічного різноманіття, що викладені у Європейській хартії. Зокрема, передбачено регіональний підхід в управлінні мисливським господарством,

збільшення економічної, управлінської, правової свободи, підвищення конкуренції та відповідальності користувачів угідь, а також юридичної відповідальності за вчинені порушення та її невідворотність. У пропозиціях містяться також низка змін, спрямованих на усунення зайвого бюрократичного регулювання при погодженні норм добування мисливських тварин, забезпечення прав місцевих громад. Низку дозвільно-погоджувальних повноважень у мисливській сфері пропонується передати на регіональний рівень. Також визнано необхідним підняти розміри покарань за вчинення правопорушень в сфері охорони тваринного світу, зниження розміру завданих збитків, які будуть достатніми для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

З метою врегулювання конфліктів при пошкодженні посівів та знищенні лісових культур мисливськими тваринами передбачено прийняття підзаконного акту, який би детально визначив порядок створення комісій для обрахунку збитків, а також методика їх визначення. У сформульованих нормативних приписах враховано досвід, отриманий у ході закордонних відряджень фахівців щодо ведення мисливського господарства в Словаччині, Польщі, Чехії. Також враховано кращі практики регулювання полювань та обліку добутих тварин, що передбачена законами цих країн.

Загалом представлені зміни мають на меті стратегічне завдання – ефективне збереження середовища існування, видового різноманіття і генетичного фонду диких тварин, підвищення економічної ефективності мисливського господарства країни. Очікується, що покращиться рівень охорони мисливських угідь та здійснення біотехнічних заходів, регулювання чисельності хижих та небажаних для мисливського господарства тварин, підвищиться загальна культура полювання, що сприятиме вихованню у суспільства дбайливого ставлення до природи.

Пропозиції можуть стати у нагоді фахівцям мисливського господарства, практикуючим юристам, активістам громадських організацій та всім тим, хто цікавиться представленою тематикою. Порівняльна таблиця із змінами, що внесені на Круглому столі 26 жовтня 2016 року, представлена для широкого

обговорення громадськості [7]. Очікується, що остаточний варіант законодавчих змін може бути використаний суб'єктами законодавчої ініціативи для оформлення в якості єдиного проекту закону для внесення на розгляд до Верховної Ради України. Сформовані нормативні положення можуть бути враховані профільними державними органами у правотворчій діяльності, та використані при реалізації організаційно-управлінських заходів у реформуванні мисливського господарства.

Підсумовуючи викладене, слід відзначити позитивний вплив проекту ФЛЕГ на лісову галузь у частині напрацювання підходів та методології управління. Залучені кваліфіковані експерти виявили низку негативних чинників, які гальмують сталий розвиток галузі. Крім того, учасники проекту розробили низку слушних пропозицій для покращення державного управління мисливською галуззю, які, однак, органи виконавчої влади не використовують на практиці. Для ефективного та сталого розвитку галузі мисливського господарства необхідно більшу увагу приділити практиці правозастосування.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Закордонний досвід та розвиток мисливського господарства в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?247172/roundtablehunting](http://wwf.panda.org/wwf_news/?247172/roundtablehunting).
2. Закордонний досвід та розвиток мисливського господарства в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?247172/roundtablehunting](http://wwf.panda.org/wwf_news/?247172/roundtablehunting).
3. Analysis of legislation and practice of hunting in some EU countries [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.enpi-fleg.org/docs/analysis-of-legislation-and-practice-of-hunting-in-some-eu-countries/>
4. Мисливському господарству України – реформування! [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?249210/Reformation-of-hunting-area](http://wwf.panda.org/wwf_news/?249210/Reformation-of-hunting-area).
5. Проект моделі реформування і розвитку мисливського господарства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.fleg.org.ua/docs/1274>).

6. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21.03.2012 року № 134 «Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0729-12>

7. «Законодавчі пропозиції щодо реалізації моделі реформування і розвитку мисливського господарства України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [:zvit-proekt-zakonodavchyh-propozytsiyi-shhodo-realizatsiyi-modeli-reformuvannya-i-rozvytku-myslyvskogo-gospodarstva-ukrayiny](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0729-12)

Проців О. Р. Вплив програми FLEG-II на розвиток публічного управління галуззю мисливського господарства України // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2016. - № 5. – С.228-231. – Режим доступу: [http://www.pap.in.ua/5\\_2016/69.pdf](http://www.pap.in.ua/5_2016/69.pdf)