

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****ГОРОДЕЦЬКА І. А.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології,
права та філософії
(Ніжинський державний університет
імені Миколи Гоголя)

УДК 342.951

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ,
ВИКОРИСТАННЯ Й ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН І НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ**

У статті досліджуються проблеми здійснення державного контролю в галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу та пропонуються напрями підвищення його ефективності в контексті реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: державний контроль, суб'єкти державного контролю, реформування, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу.

В статье исследуются проблемы государственного контроля в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира и предлагаются направления повышения его эффективности в контексте реформирования системы государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды.

Ключевые слова: государственный контроль, субъекты государственного контроля, реформирование, отрасль охраны, использование и воспроизводства животного мира.

The article contains research of the problems of implementation of state control in the area of protection, use and reproduction of the animal world, and proposes ways to increase its efficiency in the context of reforming the system of state supervision (control) in the field of environmental.

Key words: state control, subjects of state control, reform, area of protection, use and reproduction of animal world.

Вступ. Низький пріоритет екологічної політики в країні, недосконала система організації державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства та відсутність дієвого механізму моніторингу стану довкілля є факторами критичного стану навколишнього природного середовища. На цьому наголошується в концептуальних правових актах із питань реформування системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [1], а також джерелах, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики [2], аналіз яких дозволяє виокремити основні причини незадовільного стану функціонування системи державного контролю у сфері охорони довкілля, зокрема й у досліджуваній галузі.



Існування величезної кількості проблем, які потребують розв'язання, та розпочатий в Україні процес реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, зумовлюють необхідність комплексного дослідження теоретико-правових питань функціонування системи державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу на сучасному етапі та з'ясування подальших перспектив її вдосконалення.

Постановка завдання. Мета статті полягає в з'ясуванні проблем здійснення державного контролю в галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу та напрямів підвищення його ефективності в контексті реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Результати дослідження. Окреслимо коло суб'єктів, на які покладено здійснення державного контролю в досліджуваній галузі, а також з'ясуємо організаційно-структурну будову та компетенцію уповноважених центральних органів виконавчої влади щодо державного контролю за охороною, використанням і відтворенням тваринного світу. Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 57 Закону України «Про тваринний світ» [3] та інших законодавчих актів [4; 5], до суб'єктів загальної компетенції, які мають контрольні функції в досліджуваній галузі, належать такі: Кабінет Міністрів (далі – КМ) України; місцеві державні адміністрації; сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. З огляду на те, що повноваження зазначених суб'єктів, зокрема щодо контролю в досліджуваній галузі, розглядалися нами в попередніх дослідженнях, то зосередимо увагу на суб'єктах спеціальної компетенції, для яких контроль є головним або одним із головних напрямів їх діяльності. Такими суб'єктами, виходячи зі змісту законодавчих актів, що регулюють відносини у досліджуваній галузі, зокрема Законів України «Про тваринний світ» (ч. 1 ст. 57), «Про охорону навколишнього природного середовища (ч. 1 ст. 35), «Про мисливське господарство та полювання» (ст. 37), «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (ст. 21), «Про Червону книгу України» (ст. 8-1), є Держекоінспекція, Держлісагентство, Держрибагентство.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів є **Держекоінспекція**. Діяльність зазначеного органу спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів. Станом на лютий 2018 р., свої повноваження Держекоінспекція здійснює безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи [6]. До останніх, відповідно до постанови КМ України від 14 вересня 2011 р. № 995 «Про утворення територіальних органів Державної екологічної інспекції», належить Держекоінспекція в Автономній Республіці Крим, Держекоінспекція в областях, Києві та Севастополі, Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, Державна Азовська морська екологічна інспекція, Державна екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря. Постановою КМ України від 21 лютого 2018 р. № 102 започатковано процес ліквідації територіальних органів Держекоінспекції та утворення міжрегіональних територіальних органів. Територіальні органи Держекоінспекції, що ліквідуються, продовжують виконувати свої повноваження до передання таких повноважень територіальним органам, які утворюються [7].

Держекоінспекція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства:

– про раціональне використання, відтворення і охорону об'єктів тваринного світу, зокрема щодо регулювання чисельності диких тварин; використання і відтворення рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин, занесених до Червоної



книги України; утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах; наявності документів, що підтверджують законність набуття диких тварин, зокрема тих, що занесені до Червоної книги України; наявності дозвільних документів на утримання та розведення диких тварин; охорони середовища перебування, шляхів міграції, переселення, акліматизації і схрещування диких тварин; ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів тваринного світу та знарядь їх добування; захисту диких тварин від жорстокого поводження; законності набуття в приватну власність об'єктів тваринного світу;

- про охорону, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів;
- щодо наявності дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов;

– під час ведення мисливського господарства та здійснення полювання. [6].

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері мисливського господарства, є **Держлісагентство**. Його діяльність спрямовується і координується КМ України через Міністра аграрної політики та продовольства. Основними завданнями Держлісагентства, відповідно до Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затвердженого постановою КМ України від 8 жовтня 2014 р. № 521, є реалізація державної політики у сфері мисливського господарства; внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері мисливського господарства. Держлісагентство, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює державний контроль за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання, організовує роботу з укладення з користувачами мисливських угідь договорів про умови ведення мисливського господарства та здійснює контроль за їх виконанням. [8].

Держлісагентство здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. Перелік останніх, якими є обласні управління лісового та мисливського господарства, затверджено постановою КМ України від 28 грудня 2011 р. № 1364 «Про утворення територіальних органів Державного агентства лісових ресурсів та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України».

У складі Держлісагентства, Республіканського комітету АР Крим із питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства, діє Державна лісова охорона, що має статус правоохоронного органу. Її діяльність та права посадових осіб регламентовані ст.ст. 89–92 Лісового кодексу України, ст.ст. 39, 40 Закону України «Про мисливське господарство та полювання», ст. 60 Закону України «Про тваринний світ» та Положенням про державну лісову охорону, затвердженим постановою КМ України від 16 вересня 2009 р. № 976.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства є **Держрибагентство**, діяльність якого спрямовується і координується КМ України через Міністра аграрної політики та продовольства. Згідно з Положенням про Державне агентство рибного господарства України, затвердженим постановою КМ України від 30 вересня 2015 р. № 895 [9], Держрибагентство здійснює державний нагляд (контроль) у галузі охорони, використання та відтворення водних біоресурсів у виключній (морській) економічній зоні України, територіальному морі, внутрішніх водоймах України та у водах за межами юрисдикції України щодо рибальських суден, що плавають під Державним Прапором України, відповідно до міжнародних договорів України; технічного стану рибозахисних споруд, проведення рибозахисних заходів на водозабірних та інженерних спорудах меліоративних систем; за дотриманням правил рибальства; за дотриманням лімітів і нормативів використання водних біоресурсів; за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних біоресурсів; за дотриманням заборони вилову водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) та ін. [9].

Відповідно до п. 7 Положення про Державне агентство рибного господарства України, Держрибагентство (орган рибоохорони) здійснює свої повноваження безпосередньо, а та-



кож через утворені в установленому порядку територіальні органи (органи рибоохорони) [9]. Слід зазначити, що відповідно до постанови КМ України від 30 вересня 2015 р. № 894 «Питання функціонування територіальних органів Державного агентства рибного господарства» триває процедура ліквідації територіальних органів, як юридичних осіб публічного права, та здійснюється утворення територіальних органів, як структурних підрозділів апарату Держрибагентства. Станом на лютий 2018 р. в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань зареєстровано 24 новостворених територіальних управлінь Держрибагентства. Протягом 2017 р. було підготовлено та видано понад 200 наказів Держрибагентства щодо передання майна з балансу органів рибоохорони, що ліквідуються, до новостворених рибоохоронних патрулів [10].

Процес реформування територіальних органів рибоохорони і створення рибоохоронного патруля супроводжується кардинальним оновленням кадрового складу, відібраного на основі відкритого конкурсного відбору, підвищенням оплати праці та рівня фахової підготовки нових патрульних; значним фінансуванням із державного бюджету в 2016–2017 рр.; покращенням технічного оснащення рибоохоронного патруля; запозиченням кращого європейського досвіду. Усе це сприяє становленню якісно нової системи контролю в галузі охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, оперативному реагуванню на протиправні дії в цій галузі, профілактиці та попередженню порушень природоохоронного законодавства, дає змогу знизити рівень незаконного добування водних біоресурсів на водних об'єктах України.

Крім того, компетенція уповноважених центральних органів виконавчої влади (Держекоінспекції, Держлісагентства, Держрибагентства) та їх територіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим щодо державного контролю за охороною, використанням і відтворенням тваринного світу, регламентована ч. 1 ст. 59 Закону України «Про тваринний світ» [3].

Певні контрольні повноваження в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу має **Держпродспоживслужба**, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМ України через Міністра аграрної політики та продовольства. Основними завданнями цього органу, відповідно до Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затвердженого постановою КМ України від 2 вересня 2015 р. № 667, є реалізація державної політики в галузі ветеринарної медицини; здійснення державного нагляду (контролю) за здоров'ям та благополуччям тварин, застосуванням санітарних та ветеринарно-санітарних заходів, профілактичних і протиепідемічних заходів щодо охорони в межах компетенції території України від проникнення хвороб тварин із території інших держав або карантинних зон. Держпродспоживслужба, відповідно до покладених на неї завдань у галузі ветеринарної медицини, організовує, здійснює в межах повноважень, передбачених законодавством, державний нагляд (контроль) щодо дотримання вимог санітарного законодавства; здоров'я та благополуччя тварин; субстанцій, кормових добавок, преміксів та кормів; ветеринарних препаратів; підтверджує відкриття мисливського сезону на певній території після проведення обов'язкового епізоотичного обстеження мисливських угідь та ін. [11]. Держпродспоживслужба здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи. Правові засади здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду регламентовано Законом України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII.

Проведений аналіз законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, що врегульовують компетентнісну складову частину уповноважених центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів щодо державного контролю за охороною, використанням і відтворенням тваринного світу, вказує на існування дублювання їх повноважень.

Для чіткого уявлення про процес реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища вбачається доцільним здійснити аналіз правових актів щодо його впровадження та реалізації, розглянути хронологію структурних і функціональних змін цієї системи.



13 жовтня 2016 р. Міністр екології та природних ресурсів України Остап Семерак представив політичну пропозицію проекту Концепції реформування системи природоохоронного контролю, якою передбачено ліквідацію Держекоінспекції та створення нового природоохоронного органу [12]. Через кілька місяців постановою КМ України від 19 квітня 2017 р. № 275 затверджене нове Положення про Державну екологічну інспекцію України [6]. Про недоцільність затвердження останнього неодноразово наголошувалося в експертному середовищі, оскільки вже 31 травня 2017 р. розпорядженням КМ України було схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, якою в 2017 р. передбачено утворення Державної природоохоронної служби та ліквідацію Держекоінспекції [1].

Зупинимось більш детально на ключових аспектах Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища:

– її *мета* – створення ефективної державної системи запобігання екологічним правопорушенням і моніторингу стану навколишнього природного середовища, зниження тиску на бізнес-середовище, широке залучення громадськості до здійснення нагляду (контролю), утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю);

– визначено *три етапи її реалізації*: перший (2017 р) передбачає ліквідацію Держекоінспекції та утворення Державної природоохоронної служби, проведення конкурсу на обіймання посад в останній та її міжрегіональних територіальних органах, передавання всіх повноважень Держекоінспекції новоствореному органу; другий (2018 р.) – внесення змін до законодавства щодо удосконалення системи здійснення нагляду (контролю), організації проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища, формування матеріально-технічної та лабораторної бази для проведення моніторингу та здійснення нагляду (контролю); третій (2019–2020 рр.) – запровадження оновленої системи державного моніторингу, нових екологічних стандартів та норм, фінансової гарантії екологічної відповідальності;

– наведені *шляхи та способи розв'язання існуючих проблем*, зокрема такі: основні напрями реалізації Концепції, очікувані результати, зокрема ув межах дерегуляції та внаслідок створення Державної природоохоронної служби; у процесі децентралізації, пов'язаному з перерозподілом природоохоронних функцій і повноважень; щодо забезпечення поетапного приведення законодавства України відповідно до законодавства Європейського Союзу та ін. [1].

Наказом Мінприроди від 11 серпня 2017 р. № 312 затверджено Положення про Державну екологічну інспекцію в Автономній Республіці Крим, областях, Києві та Севастополі та Положення про морські екологічні інспекції, якими є Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, Державна Азовська морська екологічна інспекція та Державна екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря [13]. Постановою КМ України від 21 лютого 2018 р. № 102 «Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», передбачається ліквідувати, як юридичних осіб публічного права, 12 територіальних органів Держекоінспекції (Держекоінспекцію в Автономній Республіці Крим, у 7 областях, Києві та Севастополі, Державну Азово-Чорноморську екологічну інспекцію, Держекоінспекцію Північно-Західного регіону Чорного моря) та визнати їх юридичними особами публічного права 5 міжрегіональних територіальних органів [7]. Тобто утворення Державної природоохоронної служби у 2017 р., як те передбачено Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [1], не відбулось, натомість створюються нові міжрегіональні територіальні органи Держекоінспекції.

Зазначимо, що постанові КМ України від 21 лютого 2018 р. № 102 [7] передували ще два важливі нормативно-правові акти, а саме:

– 21 листопада 2017 р. Президент України підписав Указ № 381/2017 «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збере-



ження об'єктів природно-заповідного фонду», згідно з яким уряд має прискорити практичну реалізацію положень Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням КМ України від 31 травня 2017 р. № 616 [14];

– 18 грудня 2017 р. розпорядженням КМ України № 1020-р схвалено Стратегію реформування системи державного нагляду (контролю), на першому етапі реалізації якої, з-поміж іншого, передбачається утворення єдиного органу державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та передання йому всіх функцій зі здійснення контролю у цій сфері [15].

На наш погляд, задля уникнення непослідовності в процесі реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, вкрай важливим є затвердження плану заходів із реалізації Концепції від 31 травня 2017 р. № 616-р.

Висновки. Аналіз джерел, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики, а також концептуальних правових актів із питань реформування системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища дає підстави виокремити головні групи причин незадовільного рівня функціонування системи державного контролю в цій сфері, зокрема в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу:

– структурно-функціонального характеру (недосконала організаційна структура суб'єктів контролю, дублювання функцій із нагляду (контролю) центральними органами виконавчої влади, відсутність належної координації їх діяльності щодо здійснення моніторингу довкілля та гармонізації законодавства);

– інформаційного характеру (відсутність ефективного державного моніторингу стану довкілля, єдиних електронних реєстрів природних ресурсів, незадовільний рівень інформаційного обміну та доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища та його об'єкти);

– ресурсно-забезпечувального характеру (низький рівень фінансового, технічного та кадрового потенціалу).

Першочерговими напрямками підвищення ефективності державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в контексті реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища мають бути такі:

– посилення інституційної спроможності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів та його територіальних органів шляхом оптимізації їхньої структури й якісного оновлення діяльності;

– усунення дублювання повноважень із нагляду (контролю) Держекоінспекції, Держрибагентства, Держлісагентства у сфері використання та відтворення водних живих ресурсів, ведення мисливського господарства і полювання;

– негайне реформування та відновлення системи державного моніторингу стану навколишнього природного середовища і його складової – моніторингу тваринного світу, як одного з дієвих інструментів забезпечення ефективного контролю в досліджуваній галузі;

– запровадження механізму оцінки ефективності державного нагляду (контролю);

– підвищення рівня ресурсного забезпечення, необхідного для реалізації цілей (фінансового, матеріально-господарчого, технічного, інформаційного, кадрового).

Досягнення очікуваних результатів (переваг), задекларованих у Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища можливе лише за умови детального планування її реалізації, узгодженого (системного, послідовного) механізму дій усіма учасниками процесу реформування, належного фінансового забезпечення.



Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>.
2. Оцінка виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр.. Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-ecopolit/Analysis-2015.pdf>.
3. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
4. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22.02.2000 р. № 1478-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>.
5. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів: Закон України від 08.07.2011 р. № 3677-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3677-17>.
6. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.
7. Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. № 102. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/102-2018-%D0%BF>.
8. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 р. № 521. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>.
9. Про затвердження Положення про Державне агентство рибного господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 895. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF>.
10. Публічний звіт Державного агентства рибного господарства України за 2017 р. Офіційний сайт Державного агентства рибного господарства України. URL: <http://darg.gov.ua/>.
11. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF/page>.
12. Остап Семерак презентував Концепцію реформування системи природоохоронного контролю. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249403811>.
13. Про затвердження Положень про територіальні органи Держекоінспекції: Наказ Мінприроди України від 11.08.2017 р. № 312. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1080-17>.
14. Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду: Указ Президента України від 21.11.2017 р. № 381/2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/381/2017>.
15. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 р. № 1020-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80>.

