

Правові основи організації здійснення державного контролю у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу

І.І. Світлак

кандидат юридичних наук, доцент,
Вінницький соціально-економічний інститут
Університету «Україна»

Статтю присвячено актуальним проблемам удосконалення порядку здійснення державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу, запобігання правопорушенням, пов'язаним із порушеннями фауністичного законодавства та вжиття відповідних заходів щодо їх усунення.

Статья посвящена актуальным проблемам усовершенствования порядка осуществления государственного контроля в отрасли охраны, использования и воссоздания животного мира, предотвращения правонарушений, которые связаны с нарушениями фаунистического законодательства и реализации соответствующих мероприятий по их устранению.

This article is devoted to actual problems of improving the exercise of state control in the sphere of protection, usage and reproduction of wildlife, prevention of offenses related to infringements of faunal legislation and making appropriate actions to reduce them.

Ключові слова: державне управління, державний контроль, державний нагляд, контролюючі органи, тваринний світ, охорона навколишнього природного середовища

Постановка проблеми

Значення тваринного світу в житті сучасної людини важко переоцінити, і саме ця теза залишається провідною та закріплена у преамбулі Закону України «Про тваринний світ». Тваринний світ є одним із компонентів навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової та лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей [1].

На підставі аналізу офіційної статистики щодо збільшення чисельності порушень правил використання об'єктів тваринного світу можемо констатувати загострення кризи екологічного стану України, яке торкнулось і тваринного світу, зокрема, нині спостерігається значне знищення запасів біологічних ресурсів і втрата біорізноманіття.

З огляду на констатоване, доцільно звернутися до положень Конституції України, де у ст. 16 йдеться, що «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України ... є обов'язком держави» [2].

Окрім того, у Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» поміж першопричин екологічних проблем України названа існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища [3].

Отже, незважаючи на достатньо сформоване фауністичне законодавство України, незадовільний стан речей у досліджуваній галузі обумовлений, на нашу думку, низкою чинників, що мають економічну та адміністративну природу, серед яких основні – економічна нестабільність у країні, яка спостерігається останніми роками, і низький рівень ефективності управління

та здійснення державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанню державного контролю в юридичній літературі провідними вченими-адміністративістами приділено достатньо уваги. Різним аспектам здійснення державного контролю у сфері охорони навколишнього середовища присвячено низку досліджень В.І. Андрейцева, Г.І. Балюка, А.П. Гетьмана, О.К. Голіченкова, О.В. Головкина, І.А. Городецької, В.В. Костицького, О.О. Погрібного, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, О.М. Шумила та інших.

Однак дослідження сучасних проблем здійснення ефективного державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу, з урахуванням останніх змін у фауністичному законодавстві не отримало належного висвітлення в юридичній літературі.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Система державних органів, уповноважених здійснювати контроль за охороною, використанням і відтворенням тваринного світу, встановлена ст. 57 Закону України «Про тваринний світ», однак, враховуючи останні зміни в законодавстві, що пов'язані з оптимізацією повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні, порядок здійснення державного контролю та його правові засади, передбачені спеціальними нормативно-правовими актами, залишився поза увагою вчених.

Формулювання цілей статті

З огляду на вищевикладене, вважаємо за необхідне проаналізувати поняття, сутність, систему державного контролю за охороною, використанням і відтворенням тваринного світу як різновиду державного контролю в галузі охорони навколишнього середовища, а також дослідити спеціальне законодавство, що регламентує порядок здійснення державного контролю в цій

сфері, та сформулювати відповідні пропозиції щодо підвищення ефективності державного контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження

Державне управління та регулювання в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу є одним із основних інститутів вітчизняного фауністичного законодавства. Держава як суб'єкт, який має виключне право встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки, забезпечені силою державного примусу (здійснювати регулювання), а також впливати на інших суб'єктів правовідносин з метою впорядкування їх діяльності відповідно до встановлених норм, правил та інтересів держави (здійснювати управління), повинна відігравати ключову роль у забезпеченні стабільності та упорядкованості у відповідній сфері [4, с. 39].

Так, О.В. Головкін вважає, що державний контроль і нагляд у галузі охорони довкілля повинен розглядатися одночасно як особлива система форм і видів контролю, як самостійна функція (напрямок) державного екологічного управління, як гарантія реалізації інших функцій екологічного управління та елемент економічного (економіко-правового) механізму вирішення екологічних проблем, а також – як особлива правова форма екологічної діяльності, як складова екологічної політики держави [5, с. 291].

Отже, державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу є однією з основних функцій управління в цій сфері, що являє собою діяльність уповноважених на це державних органів за додержанням вимог фауністичного законодавства всіма підприємствами, установами, організаціями (будь-якої форми власності та підпорядкування) і громадянами.

Подальше дослідження правових основ провадження державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу передбачає аналіз існуючої системи органів, на які покладено

такі повноваження, та чинного законодавства, яким передбачено їх контролюючі функції.

Відповідно до ст. 57 Закону України «Про тваринний світ» державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу здійснюється Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями, сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері мисливського господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища і мисливського господарства та полювання, іншими державними органами відповідно до закону [1].

Провідні вчені в галузі екологічного права традиційно диференціюють органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища на органи загальної та спеціальної компетенції [6, с. 271].

Аналіз положень названої вище ст. 57 Закону України «Про тваринний світ», з урахуванням класифікації органів державного управління дає підстави поділяти органи державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу на органи загальної та спеціальної компетенції.

До державних органів загальної компетенції, які мають контрольні функції в досліджуваній сфері, належать: КМУ; місцеві державні адміністрації; сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Державними органами спеціальної компетенції, що здійснюють державний контроль у сфері охорони, використання

та відтворення тваринного світу, є: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна екологічна інспекція України. Слід зауважити, що названі органи мають територіально відокремлені структурні підрозділи в регіонах.

Окрім Закону України «Про тваринний світ», компетенція державних органів щодо здійснення державного контролю в цій сфері визначена низкою нормативних актів. Саме з питань визначення компетенції державних органів при управлінні охороною навколишнього природного середовища чинне законодавство зазнало значних змін у зв'язку з прийняттям Закону 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» [7].

Порядок здійснення державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу та повноваження державних органів спеціальної компетенції в цій галузі визначаються низкою спеціальних нормативно-правових актів, зокрема:

1. Відповідно до ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів [8]. ЦОВВ з питань формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки є Мінприроди України.

Повноваження міністерства при здій-

сненні державного контролю у сфері раціонального використання, відтворення й охорони об'єктів тваринного світу визначено пунктом 5 частини 4 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України [9].

2. Закон України «Про мисливське господарство та полювання» [10] спеціальними суб'єктами державного контролю у галузі мисливського господарства та полювання називає Мінприроди України та Державне агентство лісових ресурсів України.

Контролюючі функції Державного агентства лісових ресурсів України як ЦОВВ встановлені Положенням про Державне агентство лісових ресурсів України [11].

3. Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» [12] визначає, що державний контроль за провадженням рибогосподарської діяльності здійснюється ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері рибного господарства – Державне агентство рибного господарства України.

Статус цієї державної агенції як органу державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів встановлено відповідним Положенням [13].

4. Аналіз змісту Положення про Державну екологічну інспекцію України [14] дає підстави віднести до органів державного контролю спеціальної компетенції Держекоінспекцію України, яка є ЦОВВ та утворюється для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Дослідження чинного законодавства з питань здійснення державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу дає підстави говорити про помилкове ототожнення у спеціальних нормативно-правових актах понять «державний контроль» і «державний нагляд» (наприклад: ст. 57 Закону України «Про тваринний світ», Положення про Державну екологічну інспекцію України).

На нашу думку, такі легальні колізії є неприпустимими.

Досліджуючи співвідношення понять «державний контроль» і «державний нагляд», В. Клочков формулює висновок, що ототожнювати ці терміни не можна та пропонує розглядати «нагляд» за своїм правовим статусом і юридичною природою на рівень вищим, ніж «контроль» [15, с. 206].

На нашу думку, більш переконливою є позиція О. Головкина, за якою система державного контролю й нагляду в галузі охорони довкілля становить єдине ціле, усі елементи якого є незамінними й унікальними, випадіння будь-якого з них із системи призводить до порушення механізму її функціонування. Водночас закономірність існування всіх елементів не варто перебільшувати, оскільки система перебуває в динаміці, розвитку, що означає структурні перетворення всередині системи, появу нових елементів, зникнення старих тощо. Повноцінне функціонування кожної складової цієї системи залежить від повноти та реальності дієвості функціонування всіх інших елементів і підсистем. Попри те, що між елементами системи державного контролю та нагляду існують доволі складні взаємозв'язки та відносини, ці елементи становлять єдине ціле [16, с. 33].

Висновки

Підсумовуючи викладене, доцільно вказати, що державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу є формою державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та являє собою діяльність органів державної влади загальної та спеціальної компетенції за додержанням вимог фауністичного законодавства всіма підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Сучасне правове регулювання здійснення державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу характеризується невпорядкованістю, колізійністю та безсистемністю, що істотно знижує рівень ефективності діючих адміністративно-економічних механізмів захисту навколишнього середовища.

З огляду на це, на нашу думку, доцільно внести зміни в спеціальне законодавство, зокрема, по-перше, чітко визначити систему органів державного контролю в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу; по-друге, для запобігання ототожнення державного контролю з державним наглядом представити конкретні

легальні дефініції цих понять. Внесення таких змін у чинне законодавство дасть можливість поліпшити профілактичну роботу з попередження порушень фауністичного законодавства та підвищити ефективність здійснення державного контролю за охороною, використанням та відтворенням тваринного світу.

Література

1. Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. (редакція від 18 листопада 2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (редакція від 6 жовтня 2013 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Тваринний світ України : правова охорона, використання та відтворення / Г.І. Балюк, О.О. Погрібний, Ю.С. Шемшученко [та ін.] ; за ред. Г.І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
5. *Головкін О.В.* Державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля як складова екологічної політики України / О.В. Головкін // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 290-293.
6. Екологічне право України. Академічний курс : Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 720 с.
7. Закон 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 жовтня 2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. (редакція від 18 листопада 2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13 квітня 2011 р. (редакція від 15 вересня 2013 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Закон України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р. (редакція від 9 грудня 2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Указ Президента України «Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» 13 квітня 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
12. Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 р. (редакція від 1 липня 2013 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
13. Указ Президента України «Про Положення про Державне агентство рибного господарства України» від 16 квітня 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
14. Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
15. *Клочков В.* Система органів державного нагляду та контролю / В. Клочков // Право України. – 2010. – № 2. – С. 204-207.
16. *Головкін О.* Система державного екологічного контролю як складова єдиної системи державного контролю / О. Головкін // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 2. – С. 30-34.