

Правовий статус громадських інспекторів у сфері боротьби з порушеннями правил полювання та рибальства: законодавчі колізії

І.І. Світлак

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

У статті розглянуто питання правової регламентації статусу громадських інспекторів по боротьбі з порушенням правил полювання і рибальства, проаналізовано чинне законодавство, визначено тенденції його розвитку та наявні колізії.

В статье рассмотрены вопросы правовой регламентации статуса общественных инспекторов по борьбе с нарушением правил охоты и рыболовства, проанализировано действующее законодательство, определены тенденции его развития и имеющиеся коллизии.

The legal status of public inspectors in the sphere of fight against infringement of game-laws and fishing is investigated in the article. The tendencies of development of legislation and ways of its improving are defined.

Ключові слова: громадський екологічний контроль, громадськість, охорона тваринного світу, громадські інспектори рибоохорони, громадські інспектори з охорони довкілля, громадські мисливські інспектори.

Постановка проблеми

Охорона природи та мисливство і рибальство є невід'ємними та пов'язаними явищами, а кожен мисливець і рибалка, відповідно до положень ст. 13 Конституції України, має право користуватися природними об'єктами права власності народу згідно із законом [1]. Громадяни повинні докладати всіх зусиль для поліпшення стану природних екосистем і використовувати природні ресурси відповідно до вимог природоохоронного законодавства України.

За роки незалежності України спостерігаються різнопланові процеси розвитку правового регулювання участі представників громадськості в охороні тваринного світу: від широкого залучення громадськості до діяльності у сфері використання та охорони природних ресурсів і, навпаки, до обмеження суттєвих прав (складання протоколів) громадських інспекторів, що пов'язано

з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення боротьби з браконьєрством» від 23 вересня 2010 року [2]. Такий стан правового регулювання діяльності громадських інспекторів потребує глибокого дослідження та вироблення моделі конструктивної взаємодії представників громадськості з державними органами для досягнення загальної мети – охорони навколишнього середовища та реалізації ефективної екологічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання участі громадськості в охороні навколишнього природного середовища були предметом спеціальних досліджень у працях Г.В. Анімової, О.О. Белякова, М.М. Бринчука, М.М. Грішина, О.С. Заржицького, В.В. Книша, В.С. Криса-

ченка, Г.А. Ларіонова, М.І. Малишка, Р. Мельника, Г.В. Мороз, О. Мосцяєва, М.А. Орлова, С.В. Разметаєва, Д.В. Скрильнікова, О.Г. Тарнавського, Н.І. Тітової, І.В. Тустановської Е.В. Позняк, С.В. Шарапової та інших.

Невирішені частини загальної проблеми

Чинне законодавче вирішення досліджуваної проблеми на сьогодні є дискусійним, адже обмеження прав громадських інспекторів (зокрема право складати протоколи про порушення правил полювання і рибальства), що має місце нині, не сприятиме боротьбі з такими порушеннями, тому існує нагальна потреба в науковому обґрунтуванні розширення повноважень представників громадськості щодо діяльності у сфері використання та охорони тваринного світу.

Формулювання цілей статті

Метою статті є виявлення особливостей участі громадськості в боротьбі з порушенням правил полювання і рибальства, визначення основних напрямів удосконалення правового регулювання в цій сфері суспільних відносин на основі тлумачення й узагальнення положень чинного адміністративного законодавства та аналізу існуючих наукових досліджень з питань участі громадськості в прийнятті екологічно важливих рішень. Мета статті конкретизується та досягається шляхом вирішення ряду завдань: дослідження тенденцій розвитку правового регулювання участі громадськості в протидії порушенням правил полювання і рибальства; визначення ролі громадськості у сфері охорони та використання тваринного світу; формулювання пропозицій із удосконалення діяльності представників громадськості в досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження

Широке залучення громадськості до діяльності у сфері використання та охорони природних ресурсів є однією з форм залучення загалом до управління державними справами і заслуговує на підтримку.

Інститут громадського контролю є традиційним інститутом екологічного права. У праві УРСР громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону природи та раціональне використання природних ресурсів був чи не єдиним прикладом ефективного функціонування механізму контролю з боку громадськості. І хоча громадський природоохоронний контроль радянської доби фактично охороняв державну власність, уже в той період було започатковано й апробовано часом форми, методи контрольної діяльності, особливості її організації та здійснення, що можуть бути використані й сучасною правовою системою України в процесі становлення й розвитку інституту громадського екологічного контролю.

Безумовно, діяльність громадських інспекторів є суспільно корисною і спрямованою на надання допомоги державним органам у виконанні ними функцій держави щодо охорони навколишнього природного середовища.

З переходом України до ринкових відносин та нового рівня демократизації суспільства роль громадськості у формуванні екологічної політики та практичному вирішенні екологічних проблем суттєво зросла. Одним із найважливіших правових інститутів, з функціонуванням якого пов'язано розвиток демократичних засад у правовому регулюванні охорони довкілля, є громадський контроль у відповідній галузі. Громадський екологічний контроль є тим інструментом, що за певних умов дає змогу ефективно боротися з порушеннями правил полювання і рибальства та попереджати виникнення нових.

Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 року [3] передбачено участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій у ході вдосконалення природоохоронного законодавства. Громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища передбачає:

- забезпечення взаємодії органів державної влади з громадськістю у сфері управління навколишнім природним середовищем шляхом громадського екологічного інспектування, громадської екологічної експертизи, функціонування громадських рад при Мінприроди та його територіальних органах і спеціальних підрозділах, проведення консультацій з громадськістю щодо актуальних екологічних проблем;

- забезпечення функціонування механізмів громадської екологічної інспекції та громадської екологічної експертизи;

- заохочення громадськості у сфері охорони навколишнього природного середовища та створення і функціонування громадських екологічних організацій.

На наш погляд, вищезазвані положення є дещо декларативними на фоні останніх змін у чинному законодавстві, зокрема щодо обмеження прав громадських інспекторів у сфері порушення правил полювання та рибальства.

На сьогодні повноваженнями щодо контролю саме у сфері охорони та використання мисливських тварин і водних живих ресурсів наділені такі представники громадськості: громадські інспектори рибоохорони, громадські інспектори з охорони довкілля та громадські мисливські інспектори.

Правовий статус цих громадських представників визначає низка нормативно-правових актів: Закон України від 25 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 36); Закон України від 13 грудня 2001 року «Про тваринний світ» (ст. 58); Закон України від 22 липня 2000 року «Про мисливське господарство та полювання» (ст. 38); Положення про громадських інспекторів рибоохорони від 9 жовтня 2002 року; Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля від 27 лютого 2002 року; Положення про громадських мисливських інспекторів від 1 березня 2002 року тощо [4; 5; 6; 7; 8; 9].

Названі вище нормативні акти на сьогодні абсолютно не узгоджені з чин-

ною ст. 255 КУпАП [10], у яку внесено зміни Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення боротьби з браконьєрством» 23 вересня 2010 року [2]. Саме цей закон відіграв важливу роль у визначенні місця та ролі представників громадськості щодо протидії порушенням правил полювання та рибальства на сучасному етапі, оскільки відповідно до цього закону громадські інспектори, які раніше були уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені до таких, що розглядаються судами, – позбавлені такого права. Зазначена позиція законодавця мотивується тим, що підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави, тому покладання на громадських інспекторів виконання функцій держави у сфері контролю за використанням та охороною природних ресурсів є неможливим.

Доцільно зауважити, що саме така позиція законодавця спостерігається і в адміністративному законодавстві Російської Федерації [11]. Так, повноваженням складати протоколи про порушення правил полювання та рибальства (ст.ст. 8.37; 23.26; 23.27; 28.3 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення) наділені лише посадові особи державних установ, що здійснюють функції з охорони, контролю та регулювання використання тваринного світу та місць їх існування.

За чинною редакцією Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 36) передбачено право громадських інспекторів з охорони довкілля на проведення перевірок і складання протоколів про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища [4]. Подібні норми зберігають чинність в Законі України «Про мисливське господарство та полювання» (ст. 38) і спеціальних положеннях, що, у свою чергу, породжує колізію в законодавстві.

Аналіз вищевказаних нормативно-правових актів дає підстави сформулювати висновок, що громадські інспек-

тори з охорони довкілля, громадські мисливські інспектори та громадські інспектори органів рибоохорони по суті є не представниками громадських організацій (громадськості), а позаштатними працівниками відповідних відомств, хоча й мають назву, яка не відповідає їх правовому статусу. Якщо зважати на вказану обставину, то оцінка діяльності цих осіб зазнає істотних змін. Адже позаштатний працівник, який пройшов відповідну підготовку, перевірку своїх знань у відповідному відомстві чи державному органі, має всі підстави бути допущеним до виконання обов'язків, про які йдеться у КУпАП. Якщо врахувати, що громадські інспектори провадять свою діяльність шляхом організації рейдів, у яких беруть участь декілька осіб, це є певною гарантією незастосування до них насильства з боку правопорушників та виконання ними своїх обов'язків відповідно до вимог законодавства.

На нашу думку, рішення законодавця позбавити представників громадськості права складати протоколи про порушення правил полювання і рибальства є передчасним, адже представники громадськості покликані сприяти діяльності відповідних державних органів і посадових осіб, а не підмінити їх. Штатна чисельність працівників таких органів невелика, тому їх щільність на одиницю території є незначною, а відтак ефективність діяльності – недостатньою. Стан економіки України (особливо в умовах післякризового періоду) не дає змоги збільшити штат цих працівників, тому розширення повноважень громадських інспекторів сприяло б удосконаленню законодавства, що регулює правовідносини в цій сфері, та більш ефективній боротьбі з порушеннями правил полювання і рибальства.

Список використаних джерел

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення боротьби з браконьєрством» від 23 вересня 2010 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики

Висновки

Аналіз чинної правової регламентації діяльності громадських інспекторів рибоохорони, громадських інспекторів з охорони довкілля та громадських мисливських інспекторів дає підстави зробити такі висновки:

- широке залучення громадськості до діяльності у сфері використання та охорони тваринного світу є однією з форм залучення загалом до управління державними справами і заслуговує на підтримку з боку держави;

- діяльність громадських інспекторів є суспільно корисною і спрямованою на надання допомоги державним органам у виконанні ними функції держави щодо охорони навколишнього природного середовища;

- існує нагальна потреба законодавчого врегулювання правового та соціального захисту громадських інспекторів на рівні працівників, уповноважених здійснювати контроль у галузі мисливського господарства та полювання і рибальства;

- важливим напрямом дієвої участі громадськості в охороні тваринного світу є посилення підготовки громадян до виконання правоохоронних функцій;

- ефективність участі громадськості в охороні тваринного світу на сьогодні є недостатньо високою, що також пов'язано з наявністю низки колізій у чинному законодавстві, яке визначає правовий статус громадських інспекторів;

- найбільшим недоліком практичної реалізації закріпленого в законодавстві інституту громадських інспекторів є розрив між правовою нормою та її виконанням. Громадські інспектори не завжди мають можливість реалізувати права, гарантовані їм законодавством.

України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

5. Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

6. Закон України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 липня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

7. Наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони» від 9 жовтня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

8. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

9. Наказ Держкомлісгоспу України «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів» від 1 березня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до №51. – Ст. 1123.

11. Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 30 грудня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonrf.info/koar/>