

Шеховцов В.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри екологічного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.3.8>

## ІНСТИТУТ ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ

**Постановка проблеми.** Як відзначається в Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, основною причиною критичного стану навколишнього природного середовища є низький рівень реалізації екологічної політики в Україні [9]. Одним із додаткових важелів впливу на провадження екологічно виваженої політики в державі, прийняття екологічно значимих рішень є вияв сильної й активної позиції громадськості у цих процесах. Фауністичне законодавство пропонує використовувати інститут громадських інспекторів у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу як чи не єдину форму громадського контролю у цій сфері. Проте проблематика функціонування цього інституту останнім часом вимагає уважного ставлення як дослідників, так і посадовців, які вносять пропозиції з його реформування у комплексі з системою державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища загалом.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Категорії функцій управління є інтегрованими до широкого спектру суспільних відносин, що, безумовно, впливає на охоплення їх ознак науковими дослідженнями представників різних галузей знань. Наукові доробки в дослідженні загального поняття функцій управління представлені ґрунтовними працями таких вчених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, В.К. Колпаков, Ю.Д. Кунев, А.А. Манжула, О.П. Рябченко, О.Г. Фролова та інші. Окремі ознаки функцій управління в галузі охорони навколишнього природного середовища вивчали такі науковці, як М.М. Бринчук, А.П. Гетьман, В.М. Завгородня, В.А. Зуєв, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, О.Я. Лазор, Н.Р. Малишева, О. Матюшенко І.М. Перчеклій, Ю.С. Горбань та інші.

Одними з останніх й актуальних досліджень функцій і організації громадського контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища є роботи таких наукових і практичних працівників, як Р.Ш. Іванков, С. Колісник, О. Матюшенко, Г.О. Палій. Проте, не применшуючи значення представлених досліджень, слід зазначити, що вони стосувалися переважно загальних питань удосконалення правового механізму державного регулювання в еко-

логічній сфері лише з частковим виокремленням проблематики діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля. Відповідні ж аспекти реалізації функцій нагляду (контролю) у сфері охорони та використання тваринного світу потребують окремого вивчення в світлі сучасних еколого-правових тенденцій.

**Мета статті.** З огляду на актуальність і рівень розробленості проблеми метою статті є встановлення особливостей організації громадського контролю у сфері охорони та використання тваринного світу через інститут громадських інспекторів, що діють у цій галузі, та вироблення рекомендацій щодо подальшого удосконалення правового забезпечення їх діяльності.

**Результати.** Вихідною тезою для подальшого розширеного тлумачення є розуміння того, що «охорона та раціональне використання тваринного світу, як і інших об'єктів природи, – це предмет піклування не лише державних органів» [6, с. 18]. Ця теза має витримку десятиліть, проте кожного разу отримує нові перспективи розвитку та впровадження. Розширення засобів телекомунікаційного зв'язку, підвищення рівня інформатизації суспільства створюють можливості для трансформації громадської заінтересованості щодо підвищення ефективності природоохоронних заходів, які проводяться в нашій державі, в реальні можливості доступу до екологічного моніторингу і контролю та й загалом участі у процесах управління. На підтримання цих тенденцій законодавець створює відповідні умови для участі громадськості в здійсненні заходів з охорони і раціонального використання тваринного світу.

Так, згідно з ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8] громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України. Громадські природоохоронні організації мають право: а) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми; б) утворювати громадські фонди охорони природи; за погодженням з місцевими радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських організацій виконувати роботи з охорони та відтворення природ-

них ресурсів, збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища; в) брати участь у проведенні 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, перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів; г) вільного доступу до екологічної інформації; г) виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки; д) вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду; е) подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських організацій; є) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища; ж) брати участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів з екологічних питань та інші права (ст. 21 Закону).

У Законі України «Про тваринний світ» [10] участь громадськості у галузі охорони навколишнього природного середовища більш конкретизується згідно з поставленими законом завданнями, і мова ведеться не в широкому розумінні участі, а в чітко визначеному – здійсненні громадського контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Ст. 58 Закону окреслює межі й напрями його здійснення: громадський контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля та громадськими інспекторами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань мисливського господарства та полювання.

Таким чином, за допомогою інституту громадських інспекторів у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу законодавець впроваджує політику двосторонньої взаємодії представників громадськості із виконавчими органами виконавчої влади. Так, «Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 р. № 88 [7] (далі – Положення) визначається, що громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля. Встановлюються й умови для осіб, що бажать займатися цією діяльністю: громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, мають досвід природоохоронної роботи та пройшли співбесіду в органах Держекоінспекції (п. 3.1. Положення).

Важливим проявом ефективності взаємодії між органами державної влади та громадськістю є рівень їх комунікації. «Через комунікацію відбувається зворотній зв'язок, коли уряд може краще інформувати про свою діяльність суспільство, а також дізнається про оцінку цієї діяльності з боку активних верств населення, що їх представляють інституції громадянського суспільства» [1, с. 3]. Закон України «Про тваринний світ» однією з основних таких ланок визначає громадських інспекторів з охорони довкілля та громадських інспекторів центрального органу виконавчої влади. Координацію їх діяльності забезпечують органи Держекоінспекції як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Так, згідно з п. 4.1. Положення «громадські інспектори працюють у тісній взаємодії з органами Держекоінспекції, які призначили їх і видали посвідчення громадського інспектора з охорони довкілля, іншими державними органами, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадськими екологічними (природоохоронними) організаціями». Зазначеним пунктом охоплюється широке коло обов'язкової комунікації для громадських інспекторів, які її дуже потребують, адже діяльність, яку вони провадять, є роботою на громадських засадах, без увільнення від основної роботи, що є свідченням необхідності забезпечення їх постійною підтримкою з боку органів державної влади. І така підтримка має ґрунтуватися не лише на наданні інформативної чи консультативної допомоги, але й допомоги матеріально-технічного характеру. На жаль, законодавство відносить діяльність громадських інспекторів до неоплачуваної, що, безумовно, не додає стимулів під час виконання ними своїх повноважень і є завадою до можливого її фінансування. До речі, як відзначається в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень, «використання даного інституту послаблюється через недостатнє фахове, фінансове, організаційно-технічне забезпечення»[5], що лише підтверджує зроблені висновки.

Слід також зауважити, що окрім того, що громадські інспектори при органах Держекоінспекції проходять навчання, вони отримують кураторів: «кожний громадський інспектор закріплюється за відповідним підрозділом органу Держекоінспекції (відділом, сектором тощо) або за державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища, сфера діяльності яких збігається з напрямом природоохоронної діяльності громадського інспектора (охорона біоресурсів, поводження з відходами, охорона земельних ресурсів тощо)» (п. 4.2. Положення), а це, безумовно, посилює зв'язки й сприяє їх подальшому підвищенню кваліфікації.

З метою координації роботи громадських інспекторів та підтримання контактів з екологічними (природоохоронними) організаціями, залучення громадськості до розробки та виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища при органах Держекоінспекції та при екологічних (природоохоронних) організаціях можуть створюватись на громадських засадах штаби громадських інспекторів. Діяльність штабу громадських інспекторів регулюється Положенням про штаб громадських інспекторів з охорони довкілля, що затверджується Головним державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища відповідної території.

Громадські інспектори з охорони довкілля наділені окремим колом повноважень. Згідно з розділом 5 Положення, вони мають право:

- брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів;

- проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення у разі виявлення порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності;

- перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів.

Цей перелік не є вичерпним, Положення наділяє громадських інспекторів і іншими повноваженнями, а КУпАП [3] посилює їх роль, делегуючи їм повноваження зі складання протоколів про адміністративні правопорушення (ст. ст. 255, 48, 63–70, 73, 76–77-1, 78, 82, 85, 88-1, 89, 91, 91-4, 153 КУпАП).

Таким чином, можна дійти висновку, що долучення громадян до діяльності як громадських інспекторів має становити підвищений інтерес для держави, адже їх функціонування за умови правильної побудови може створювати додаткові важелі впливу на підприємства, установи, організації всіх форм власності та громадян щодо додержання вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки, охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів.

Однак статистичні дані показують зворотнє. Згідно з останнім звітом Держекоінспекції щодо діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля, станом на 1 січня 2018 року, на обліку в органах Держекоінспекції налічується 737 громадських інспекторів з охорони довкілля відповідних територій. У 2017 році громадські інспектори взяли

участь у 1 025 перевірках спільно з державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища. За результатами цих перевірок громадськими інспекторами складено 594 протоколи про адміністративні правопорушення та передано до органів Держекоінспекції. За результатами розгляду цих протоколів державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища винесено 490 постанов на загальну суму штрафів 96 тисяч 937 гривень [2].

594 протоколи про адміністративні правопорушення, складені 737-ма громадськими інспекторами протягом року, це навіть менше, ніж 1 протокол на інспектора (0,8), а отже, можна зробити висновки, що «загальний стан водних ресурсів, зелених насаджень, використання об'єктів природно-заповідного фонду тощо характеризується як незадовільний» [4]. Таким чином, попри велику роль у здійсненні громадського контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, яка відводиться громадським інспекторам законодавством, широту повноважень, якими вони наділені для цього, рівень їх ефективності є дуже низьким.

Крім зазначеного, Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [9] (далі – Концепція) апелює до низького рівня реалізації екологічної політики в Україні, недосконалості системи організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства. Зумовлюється це цілим рядом факторів, що в кінцевому рахунку має наслідком відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень, що призводить до екологічного правового нігілізму, а також дискредитації та фактичного руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища лобістами великого промислового і аграрного бізнесу.

Загалом недосконалість системи (за висновками, зробленими в зазначеній Концепції) організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства, крім усього іншого, зумовлюється й фактором епізодичної участі громадських інспекторів у заходах Держекоінспекції з нагляду (контролю), це ж своєю чергою свідчить про те, що ні громадські організації, ні місцеві громади фактично не впливають на формування персонального складу громадських інспекторів.

Окрім зазначеного, також можна вказати на те, що неефективність інституту громадських інспекторів з охорони довкілля зумовлюється їхньою недостатньою кваліфікацією, відсутністю заходів стимулювання, недостатнім його інтегруванням до системи організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства.

Зрозуміло, що окреслені проблеми тяжіють до стагнації в сфері участі громадськості в заходах з управління й, зокрема, контролю над дотриманням природоохоронного законодавства окремими суб'єктами, хоча одночасно із цим громадський

контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища визначено як одну з гарантій екологічних прав громадян (ст. 10 Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8]).

**Висновки і перспективи.** З огляду на зазначене вище вважаємо, що у реформуванні інституту громадських інспекторів як інструменту громадського контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу варто дотримуватися передбаченого Концепцією напрямку та у зв'язку з виділеними проблемами передбачити розширення повноважень громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів у сфері природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю), та забезпечити організацію на нових засадах діяльності громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів на базі місцевих громад. Крім того, у зв'язку з цим виникає необхідність делегування органам місцевого самоврядування більш широких повноважень у здійсненні екологічного контролю з наданням можливостей створення на своїй базі посад екологічних інспекторів, які б діяли одночасно з державними та громадськими.

Водночас питання матеріально-технічного забезпечення діяльності громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища також має віднайти вирішення на законодавчому рівні, як це передбачено ст. 62 Закону України «Про тваринний світ» [10], адже воно може отримати вирішальне значення під час пошуку стимулів залучення громадськості до природоохоронної діяльності.

### **Шеховцов В.В. ІНСТИТУТ ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ**

Статтю присвячено розгляду проблематики здійснення громадського контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу та виробленню найбільш перспективних напрямів його удосконалення.

У роботі встановлено, що громадський контроль є одним із головних важелів впливу на провадження екологічно виваженої політики в державі й прийняття екологічно значимих рішень. Фауністичне ж законодавство як форма громадського контролю у цій сфері пропонує використовувати інститут громадських інспекторів у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Обґрунтовується теза про те, що за допомогою інституту громадських інспекторів у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу законодавець впроваджує політику двосторонньої взаємодії представників громадськості із виконавчими органами виконавчої влади, адже важливим проявом ефективності взаємодії між органами державної влади та громадськістю є рівень їх комунікації.

Встановлено, що діяльність, яку провадять громадські інспектори, є роботою на громадських засадах, без звільнення від основної роботи, а тому вона потребує постійної підтримки з боку органів державної влади. Така підтримка має ґрунтуватися не лише на наданні інформативної чи консультативної допомоги, але й допомоги матеріально-технічного характеру, оскільки законодавство відносить діяльність громадських інспекторів до неоплачуваної, що, безумовно, не додає стимулів під час виконання ними своїх повноважень і є завадою до можливого її фінансування.

Зроблено висновок, що долучення громадян до діяльності як громадських інспекторів має становити підвищений інтерес для держави, адже їх функціонування у разі правильної побудови може створювати додаткові важелі впливу на підприємства, установи, організації всіх форм власності та громадян щодо додержання вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки, охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів.

**Ключові слова:** громадський контроль, громадські інспектори, охорона, використання, відтворення тваринного світу, фауністичне законодавство, охорона навколишнього природного середовища.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. Запровадження комунікацій у суспільстві / За заг. ред. Н.К. Дніпроенко, В.В. Різуна, Київ : ТОВ «Вістка», 2009. 56 с.
2. Інформація щодо діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля (від 10.01.2019). URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/108> (дата звернення 27.03.2020).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 18.12.1984, № 51, ст. 1122.
4. Механізми мінімізації корупції в реалізації державного контролю та нагляду за довкіллям: *Аналітична записка*. URL: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note\\_Ecology-Final.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note_Ecology-Final.pdf) (дата звернення 30.03.2020).
5. Палій Г.О. Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1435/> (дата звернення 14.07.2020). Назва з екрану.
6. Панкратов И.Ф., Сыроедов Н.А. Законодательство об охране и использовании животного мира. Москва : Юрид. лит., 1983. 96 с.
7. Про затвердження положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88. *Офіційний вісник України* від 05.04.2002 № 12, стор. 265, ст. 631.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
9. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250269536> (дата звернення 17.03.2020).
10. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-ІІІ. *Голос України*. 2002. 16 січ. (№ 9).

**Shekhovtsov V. V. INSTITUTE OF PUBLIC INSPECTORS AS A MECHANISM FOR IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF PROTECTION, USE AND REPRODUCTION OF WILDLIFE**

The article is devoted to the issues of public control in the field of protection, use and reproduction of wildlife and the development of the most promising areas for its improvement.

The paper establishes that public control is one of the main levers of influence on the implementation of environmentally sound policies in the state and the adoption of environmentally significant decisions. Faunistic legislation as a form of public control in this area proposes to use the institution of public inspectors in the field of protection, use and reproduction of wildlife.

The thesis is substantiated that with the help of the institute of public inspectors in the field of protection, use and reproduction of wildlife the legislator implements a policy of bilateral interaction of public representatives with executive bodies, because an important manifestation of effective interaction between public authorities and the public is their level of communication.

It has been established that the activities carried out by public inspectors are work on a voluntary basis, without dismissal from the main job, and therefore it needs constant support from public authorities. Such support should be based not only on the provision of informational or advisory assistance, but also on logistical assistance, as the law classifies the activities of public inspectors as unpaid, which certainly does not add incentives in the exercise of their powers and hinders its possible funding.

It is concluded that the involvement of citizens in activities as public inspectors should be of great interest to the state, because their functioning with proper construction can create additional leverage on enterprises, institutions, organizations of all forms of ownership and citizens to comply with environmental legislation, environmental safety, protection, rational use and reproduction of natural resources.

The position is substantiated that the inefficiency of the institute of public inspectors for environmental protection is due to their insufficient qualification, lack of incentive measures, lack of its integration into the system of organization of supervision (control) over compliance with environmental legislation.

It is proved that these problems can lead to stagnation in public participation in management activities and, in particular, control over compliance with environmental legislation by individual entities, although, at the same time, public control over compliance with environmental legislation is defined as one on guarantees of ecological rights of citizens.

It is also established that when reforming the institution of public inspectors it is necessary to adhere to the direction provided by the Concept, and to provide expansion of powers of public inspectors on environmental protection – environmental inspectors in the field of environmental monitoring and supervision (control) and to provide organization on new principles environment – environmental inspectors on the basis of local communities. The issue of logistical support for the activities of public inspectors for environmental protection must also be addressed at the legislative level, as it can be crucial in finding incentives for public involvement in environmental activities.

**Key words:** public control, public inspectors, protection, use, reproduction of the animal world, faunistic legislation, environmental protection.