

7. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1990 №1877-XI. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – № 3. – С.17.

8. Закон України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» від 20 грудня 1990 року №1774-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 1. Ст. 1.

9. Глушенко С.А. Правові проблеми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 25-м роковинам Чорнобильської катастрофи (Київ, 18 травня 2011 р.); М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» / ред. В.Ф. Опришко, ФП Шульженко. Київ: КНЕУ, 2011. 137 с.

УДК 342.951

ГОРОДЕЦЬКА І.А.

ЩОДО РОЗУМІННЯ І СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті сформований алгоритм дослідження проблеми співвідношення контролю та нагляду. З'ясовується питання співвідношення державного контролю та нагляду у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Обґрунтовано, що державний контроль у цій галузі слід розглядати як складову системи державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища; інструмент реалізації національної екологічної політики; функцію (напрямок) державного управління у розглядуваній галузі; діяльність уповноважених законом суб'єктів публічної влади, спрямовану на забезпечення дотримання усіма учасниками суспільних відносин у цій галузі вимог відповідного законодавства, попередження, своєчасне виявлення правопорушень і вжиття заходів щодо їх усунення.

Ключові слова: державний контроль, нагляд, співвідношення, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу.

В статье сформирован алгоритм исследования проблемы соотношения контроля и надзора. Выясняется вопрос соотношения государственного контроля и надзора в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира. Обосновано, что государственный контроль в этой отрасли следует рассматривать как составляющую системы государственного контроля в отрасли охраны окружающей среды; инструмент реализации национальной экологической политики; функцию (направление) государственного управления в рассматриваемой отрасли; деятельность уполномоченных законом субъектов публичной власти, направленную на обеспечение соблюдения всеми участниками общественных отношений в этой отрасли требований соответствующего законодательства, предупреждение, своевременное выявление правонарушений и принятие мер по их устранению.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, соотношение, отрасль охраны, использование и воспроизводство животного мира.

In the article an algorithm for investigation of the problem of the relationship between control and supervision is developed. The question of the correlation of state control and supervision in the area of protection, use and reproduction of animal world is being clarified. It is substantiated that state control in this branch should be considered as a

component of the system of state control in the field of environmental protection; tool for the implementation of national environmental policy; function (direction) of public administration in the industry under consideration; the activity of the subjects of public authority authorized by law aimed at ensuring compliance by all participants in public relations in this industry with the requirements of the relevant legislation, warning, timely detection of offenses and taking measures to eliminate them.

Key words: *state control, supervision, correlation, area of protection, use and reproduction of animal world.*

Вступ. Попри позитивні трансформаційні перетворення, що відбуваються останнім часом у різних сферах українського суспільства, слід констатувати, що результативність державної екологічної політики є доволі низькою. З огляду на загрозливі темпи використання природних ресурсів однією з болючих проблем не лише нашої держави, а й усієї світової спільноти, є питання охорони та збереження природного середовища, яке в умовах зростаючого антропогенного тиску доведено до критичного стану. Одним із чинників, що негативно позначаються на вирішенні означеної проблеми, є зниження ефективності діяльності органів влади у сфері контролю за використанням і охороною природних ресурсів та низька активність природоохоронних органів щодо попередження, виявлення та припинення правопорушень у цій сфері, зокрема й у досліджуваній галузі. тому особливої уваги потребують питання, пов'язані з теоретичними та практичними аспектами функціонування системи державного контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Вагомий внесок у дослідження теоретико-правових проблем державного контролю зробили такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гарашук, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпаков, С.О. Корось, О.В. Кузьменко, Н.В. Лебідь, В.І. Олефір, С.В. Петков, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко та інші.

Різні аспекти державного контролю та нагляду у сферах природокористування й охорони навколишнього природного середовища досліджувалися у працях таких науковців, як В.І. Андрійцев, Д.А. Арутюнян, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.В. Гиренко, О.В. Головкін, Т.С. Кичилук, В.І. Книш, В.В. Костицький, А.В. Котелевець, М.В. Краснова, В.І. Курило, О.Я. Лазор, С.І. Марченко, В.В. Пахомов, О.Ю. Піддубний, К.А. Рябець, О.П. Світличний, В.М. Тюн, О.А. Улютіна, С.І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інших.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні проблеми співвідношення державного контролю та нагляду у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу та виробленні власного підходу до їх розуміння.

Результати дослідження. Слід зазначити, що попри значну кількість наукових праць, присвячених з'ясуванню проблеми співвідношення та розмежування контролю та нагляду у державному управлінні, означене питання донині лишається відкритим та одним із найбільш дискусійних. Представимо алгоритм його дослідження.

По-перше, ученими здійснюється етимологічний аналіз понять «контроль» і «нагляд». При цьому наголосимо, що позиції науковців із приводу походження розглядуваних слів відрізняються. На цьому наголошує, зокрема, С.Г. Братель, який, намагаючись зрозуміти значення слова «контроль» за допомогою аналізу його етимології та знайти в особливостях його використання відношення до слова «нагляд», наводить існуючі в етимологічних та іншомовних словниках варіанти походження слова «контроль», а саме: воно прийшло в українську мову через німецьке слово “Kontrolle” у XVIII ст., сягає коренями в голландську мову, запозичене безпосередньо з французької мови, походить від латинських “contra” – префікса, що означає «протидія», «протилежність» тому, що виражено у другій частині, та “role” – захід впливу, значення, ступінь участі в чомусь тощо [1].

По-друге, з урахуванням наявних тлумачень цих понять у довідкових джерелах і науковій літературі виокремлюється певний критерій (критерії), що дозволяє, на думку дослідника, їх розмежувати. Це розмежування найчастіше проводиться за такими критеріями: обсяг здійснюваних контролюючими і наглядовими органами повноважень (наявність права втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів та самостійного притягнення винних до правової відповідальності (В.М. Гарашук [2, с. 458], Ю.П. Битяк [3, с. 244]); сфера застосування (є більш вузькою для нагляду, який, у свою чергу, розглядається як елемент контролю) та наявність або відсутність прямого підпорядкування об'єктів, щодо яких здійснюється відповідно контроль чи нагляд (О.В. Головкін [4, с. 54]); межі застосування та способи реалізації (В.М. Тюн

[5, с. 72]); спосіб ініціювання; систематичність здійснення; ціль (обсяг) здійснення (перевірка законності та доцільності діяльності – характерна для контролю, забезпечення законності – для нагляду) тощо.

По-третє, аналізуються тексти нормативно-правових актів, внаслідок чого вчені констатують факти одночасного співіснування розглядуваних термінів або ж їх розмежування. Зауважимо, що у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, які регулюють відносини у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, спостерігається тенденція до синонімії понять «контроль» і «нагляд».

Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-III містить розділ VIII «Контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища», у назвах і змісті статей якого (ст.ст. 34–36) є вказівки лише на контроль [6]. Водночас означений розділ Закону містив ст. 37 – «Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища», яку було виключено з тексту на підставі Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [7]. Іншим прикладом можуть слугувати Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-III, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19 квітня 2017 р. № 275, відповідно до яких Держекоінспекція реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері <...>, здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства <...> [8; 9], а також Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. [10]. Указуючи на останній, О.В. Головкін слушно наголошує на відсутності чіткої демаркації між контролем та наглядом, «<...> що унеможлиблює коректне розмежування цих двох підсистем на рівні системи державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні» [11, с. 31].

Дійсно, аналіз праць науковців, які приділяли значну увагу питанню співвідношення контролю і нагляду у сферах охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, зокрема таких, як Т.Л. Антонова [12, с. 182–185], І.В. Гиренко [13, с. 188–191], О.В. Головкін [4, с. 51–54], В.В. Пахомов [14, с. 20–30], В.В. Стрельник [15, с. 30–46], В.М. Тюн [5, с. 58–67; 70–72] вказує на відсутність консенсусу у вирішенні цього питання та існування різних, а подекуди й абсолютно протилежних підходів.

Аналіз науково-теоретичних джерел, присвячених дослідженню проблем державного контролю (нагляду) у сферах охорони навколишнього природного середовища та природокористування, вказує на те, що останній розглядається вченими з різних позицій, зокрема таких:

1) самостійна функція (напрям) управління у цій сфері (І.В. Гиренко [13, с. 186–187], О.В. Головкін [16, с. 68–73], В.В. Пахомов, А.М. Куліш [14, с. 30–31]). За допомогою цієї функції «<...> суб'єкт управління не лише має можливість коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату» [14, с. 31];

2) особливий різновид соціального контролю. Так, досліджуючи проблеми державного контролю у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу, І.В. Гиренко зазначає, що він «<...> є особливим різновидом соціального контролю і використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках та межах яких вони діють» [13, с. 192];

3) спосіб (засіб) забезпечення законності у відповідній сфері (В.В. Пахомов, А.М. Куліш [14, с. 9–20, 31]). Під способами забезпечення законності розуміють «<...> окрему групу гарантій забезпечення законності, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), яка здійснюється у межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього» [14, с. 15];

4) правова форма (екологічної) діяльності уповноважених суб'єктів (І.В. Гиренко [13, с. 192], О.В. Головкін [4, с. 53]), метою якої є перевірка дотримання вимог законодавства усіма суб'єктами відповідних правовідносин, застосування до винних осіб заходів державного примусу [13, с. 192];

5) особливий вид державної управлінської діяльності (І.В. Гиренко [13, с. 212–213], В.І. Курило, О.П. Світличний [17, с. 150–155]).

Аналіз доктринальних джерел адміністративного права дозволяє виокремити низку важливих характеристик державного контролю, на яких акцентують увагу провідні вітчизняні вчені, зокрема таких:

1) є важливим *видом діяльності* держави (О.Ф. Андрійко [18, с. 349; 19, с. 344], публічної адміністрації (В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванишук, С.О. Короед [20, с. 246]), що здійснюється уповноваженими суб'єктами;

2) виступає *самостійною функцією* державного управління (О.Ф. Андрійко [18, с. 350]), однією з функцій публічного управління (С.Г. Стеценко [21, с. 195]). Водночас йому притаманні власні функції [19, с. 345–346];

його *мета* – встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень3) від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень, визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванишук, С.О. Короед [18, с. 349; 20, с. 244]);

4) його *сутність* полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку (О.Ф. Андрійко [18, с. 349]); спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, одержанні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни, вживанні заходів із запобігання й усунення порушень, виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню, вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні (В.В. Галуцько, В.М. Гарашук, Ю.В. Гридасов, Г.Г. Забарний, А.А. Іванишук, Р.А. Калужний, С.О. Короед, В.І. Олефір, В.К. Шкарупа [2, с. 459; 20, с. 244; 22, с. 95–96]);

5) детальна *процедурна регламентація* його здійснення [19, с. 348].

З огляду на викладене та аналіз законодавчих актів, зокрема законів України «Про тваринний світ» [8], «Про охорону навколишнього природного середовища» [6], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10], «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [23], вважаємо, що державний контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу слід розглядати як такі елементи:

– складову системи державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища. Зазначимо, що наразі триває процес реформування останньої, що зумовлює потребу подальшого дослідження існуючих проблем і можливих перспектив функціонування механізму державного контролю в досліджуваній нами галузі;

– інструмент реалізації національної екологічної політики. У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» наведено перелік основних інструментів реалізації національної екологічної політики, одним із яких є контроль [23];

– функцію (напрямок) державного управління у розглядуваній галузі, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єктів контролю. Означена функція реалізується в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності суб'єктів управління та регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, перелік яких міститься у ст. 57 Закону України «Про тваринний світ» [8] та інших законодавчих актах;

– діяльність уповноважених законом суб'єктів публічної влади, спрямовану на забезпечення дотримання усіма учасниками суспільних відносин у цій галузі вимог відповідного законодавства, попередження, своєчасне виявлення правопорушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення. Таке формулювання цілком корелює із дефініцією, зафіксованою у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10], містить вказівку на спрямованість такої діяльності, яка відповідає положенням ст. 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [6] та Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р., у якій акцентується увага на необхідності створення дієвої системи попередження порушень природоохоронного законодавства та притягнення до відповідальності за заподіяну шкоду навколишньому природному середовищу.

Висновки. Таким чином, на основі проведеного дослідження можемо зробити такі висновки:

1) аналіз праць науковців, які приділяли значну увагу проблемі співвідношення контролю і нагляду у сферах охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів вказує на відсутність консенсусу у вирішенні цього питання та існування різних, а

подекуди й абсолютно протилежних підходів. На будь-якому етапі алгоритму дослідження проблеми співвідношення контролю і нагляду (етимологічний аналіз – урахування тлумачення у довідкових джерелах і науковій літературі – вибір критерію розмежування – аналіз законодавства) можливі відхилення на користь певної позиції щодо цього питання. Складність розмежування контролю і нагляду лише підтверджує їхню єдину глибинну сутність, а фактична можливість спростування якоїсь розмежувальної ознаки (ознак) підтверджує обґрунтованість і науковість дискусії про співвідношення контролю та нагляду. Віддаючи належне надзвичайно вагомому внеску науковців у дослідження цього питання, зазначимо, що дискусії з приводу останнього мають суто характер конвенції. Водночас, поділяючи погляд, згідно з яким нагляд визначається як передумова, підфункція, стадія чи окрема форма контролю, у цьому питанні будемо дотримуватись позиції законодавця, зафіксованої у базовому (в контексті нашого дослідження) законі, тобто Законі України «Про тваринний світ»;

2) державний контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу слід розглядати як складову системи державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища; інструмент реалізації національної екологічної політики; функцію (напрямок) державного управління у розглядуваній галузі, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єктів контролю; діяльність уповноважених законом суб'єктів публічної влади, спрямовану на забезпечення дотримання усіма учасниками суспільних відносин у цій галузі вимог відповідного законодавства, попередження, своєчасне виявлення правопорушень і вжиття заходів щодо їх усунення.

Список використаних джерел:

1. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 269 с. URL: <http://mego.info/>.
2. В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
3. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України: підруч. / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
4. Головкін О.В. Співвідношення понять контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища. Науковий вісник Чернівецького університету. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2011. Вип. 578: Правознавство. С. 51–55.
5. Тюн В. М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 234 с.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. (редакція від 18.12.2017 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
8. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 № 2894-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
9. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
11. Головкін О.В. Система державного екологічного контролю як складова єдиної системи державного контролю. Вісник Національної академії прокуратури України. 2010. № 2. С. 30–34.
12. Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поведінки з відходами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 244 с.
13. Гиренко І.В. Правова охорона рослинного світу України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. К., 2015. 441 с.
14. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. проф. А. М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.
15. Стрельник В.В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 Харків, 2017. 207 с.

16. Головкин О. В. Державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища в Україні як функція управління. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 12. С. 68–73.
17. Курило В.І., Світличний О. П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2011. Вип. 165. С. 150–155.
18. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. Адміністративне право України: академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. В.Б. Авер'янов. К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
19. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
20. Галуцько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванишук А.А., Коросід С.О. Адміністративне право України: підручник: у 2-х т. Т. 1. Загальне адміністративне право: академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.
21. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. вид. 3-тє, перероб. та доп. К.: Атіка, 2011. 624.
22. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Вид. Паливода А. В., 2003. 212 с.
23. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

УДК 342.9

ГРОХОЛЬСЬКИЙ В.П.

ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ

У статті проаналізовані наукові погляди з розглядуваної проблематики. Висвітлені та розкриті теоретичні питання, що пов'язані з правовою природою, формами та специфікою громадського контролю за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз. Запропоновані форми громадського контролю за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз.

Ключові слова: громадський контроль, експертиза, форми громадського контролю, громадська експертиза, судові експерти.

В статье проанализированы научные взгляды на рассматриваемую проблематику. Освещены и раскрыты теоретические вопросы, связанные с правовой природой, формами и спецификой общественного контроля деятельности научно-исследовательских учреждений судебных экспертиз. Предложены формы общественного контроля деятельности научно-исследовательских учреждений судебных экспертиз.

Ключевые слова: общественный контроль, экспертиза, формы общественного контроля, общественная экспертиза, судебные эксперты.