

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА МОНІТОРИНГУ  
В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ  
ТВАРИННОГО СВІТУ В УКРАЇНІ**

У статті на основі аналізу концептуальних правових актів із питань реформування системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також джерел, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики, з'ясовуються основні причини, що призвели до проблеми незадовільного рівня здійснення державного контролю та моніторингу в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Наголошується, що нагальна необхідність принципового вдосконалення механізмів функціонування останніх потребує невідкладної реалізації, задекларованих Концепцією від 31 травня 2017 р. № 616-р шляхів і способів розв'язання означеної проблеми, спрямованих на створення єдиної інтегрованої, прозорої й ефективної системи нагляду (контролю) і моніторингу.

***Ключові слова:** державний контроль, моніторинг, проблеми, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу.*

В статье на основе анализа концептуальных правовых актов по вопросам реформирования системы надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, а также источников, посвященных диагностике эффективности реализации национальной экологической политики, выясняются основные причины, которые привели к проблеме неудовлетворительного уровня государственного контроля и мониторинга в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира. Отмечается, что настоятельная необходимость принципиального совершенствования механизмов функционирования последних требует неотложной реализации, задекларированных Концепцией от 31 мая 2017 № 616-р путей и способов решения этой проблемы, направленных на создание единой интегрированной, прозрачной и эффективной системы надзора (контроля) и мониторинга.

***Ключевые слова:** государственный контроль, мониторинг, проблемы, отрасль охраны, использования и воспроизводства животного мира.*

In the article, based on the analysis of conceptual legal acts on the issues of reforming the system of supervision (control) in the sphere of environmental protection, as well as sources devoted to the diagnosis of the effectiveness of the implementation of national environmental policy, the main reasons that led to the problem of unsatisfactory level of state control and monitoring in the area of the protection, use and reproduction of the animal world. It is noted that the urgent need for a principled improvement in the mechanisms for the functioning of the latter requires urgent implementation of the ways and methods of solving this problem, declared by the Concept of May 31, 2017, № 616-p, and aimed at creating a single integrated, transparent and effective system of supervision and monitoring.

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

**Вступ.** Досить важливим в умовах превалювання антропоцентричних установок, спрямованих на задоволення матеріальних потреб, є уникнення нівелювання суспільством, державою та

громадянином екологічних цінностей, адже значне антропогенне навантаження на навколишнє природне середовище, екстенсивний характер використання природних ресурсів, у тому числі тваринного світу призводить до катастрофічних наслідків для довкілля в цілому й для людини зокрема. Вирішення значної кількості проблем, які існують сьогодні в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, неможливе без дієвої системи контролю.

Державний контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу є складовою частиною системи державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища. На сьогодні система державного нагляду (контролю) в означеній сфері є вкрай неефективною, що обумовлює потребу здійснення ґрунтового аналізу причин, які призвели до такого стану й пошуку шляхів до їх усунення.

Теоретико-правові проблеми контролю у сфері державного управління були предметом дослідження таких провідних вітчизняних учених, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванишук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаків, С.О. Короед, О.В. Кузьменко, Н.В. Лебідь, В.І. Олефір, С.В. Петков, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко та ін.; у галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.В. Гиренко, О.В. Головін, Т.С. Кичилок, В.В. Костицький, А.В. Котелевець, М.В. Краснова, В.І. Курило, О.Я. Лазор, 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 ін.

Проблеми правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу досліджувались такими вченими, як: Г.І. Балюк, М.П. Волик, Т.В. Григор'єва, І.С. Гриценко, В.І. Книш, С.І. Марченко, В.Л. Мунтян, Л.Д. Нечипорук, В.В. Овдієнко, О.О. Онишук, В.В. Петренко, О.О. Погрібний, Т.І. Сухоребра, П.В. Тихий, В.В. Шеховцов, К.В. Яшук та ін. Разом із тим у вітчизняній юридичній науці існуючим сьогодні проблемам у досліджуваній нами галузі приділено недостатньо уваги.

Постановка завдання. Мета статті – на основі аналізу концептуальних правових актів із питань реформування системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також джерел, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики, з'ясувати сучасні проблеми державного контролю і моніторингу в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Результати дослідження. Нормативно-правові засади здійснення державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу визначено законами України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-III [1], «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII [2], «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р. № 1478-III [3], «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 р. № 3677-VI [4], «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456-XII [5], «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV [6], «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 р. № 3055-III [7], «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII [8] та ін. Державний контроль у досліджуваній галузі здійснюється великою кількістю суб'єктів загальної та спеціальної компетенції, невичерпний перелік яких наведено у ч. 1 ст. 57 Закону України «Про тваринний світ» [1].

Зазначимо, що здійснення ефективного державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу неможливе без існування дієвого механізму функціонування державного моніторингу в цій галузі. Останній, відповідно до ст. 55 Закону України «Про тваринний світ», є складовою частиною моніторингу навколишнього природного середовища і здійснюється відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1] та Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 [9].

У наукових джерелах моніторинг навколишнього природного середовища (довкілля) розглядають як: функцію управління у сфері природокористування та охорони довкілля (А.П. Гетьман [10, с. 86, 91]); самостійний вид діяльності уповноважених органів (І.В. Гиренко [11, с. 210]); превентивну форму екологічного контролю (М.В. Краснова, Е.В. Позняк, О.А. Шомпол [12, с. 37, 177–241]).

У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI наведено перелік основних інструментів реалізації національної екологічної політики, серед яких – моніторинг стану довкілля та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки [13].

Указаним законом (підрозділ 4.11 розділу IV) визначається комплекс заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища та підвищення ефективності здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, а також зміцнення інституціональної спроможності системи останнього, зокрема: необхідність здійснення аналізу інформаційних потреб системи державного управління, створення єдиної мережі спостережень, здійснення оптимізації, модернізації і технічного забезпечення системи моніторингу навколишнього природного середовища, вдосконалення метрологічного забезпечення проведення спостережень, інтегрування інформаційних ресурсів суб'єктів системи моніторингу і забезпечення функціонування єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, проведення аналізу і збереження екологічних даних; удосконалення нормативно-правової бази щодо здійснення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки; перегляд існуючої організаційної структури і розподілу повноважень територіальних органів Державної екологічної інспекції України та ін. [13].

Разом із тим варто наголосити на тому, що сім років, які минули з моменту прийняття Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [13], «ознаменувалися» низьким пріоритетом екологічної політики в країні, недосконалою системою організації державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства та відсутністю дієвого механізму моніторингу стану довкілля.

На превеликий жаль, означені проблеми є однією з вагомих причин критичного стану навколишнього природного середовища, про що наголошується як у концептуальних правових актах із питань реформування системи нагляду (контролю) у цій сфері, так і в джерелах, присвячених аналізу ефективності реалізації національної екологічної політики.

Так, на офіційному сайті Міністерства екології та природних ресурсів України оприлюднені «Оцінка виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» [14] та «Діагностика Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» [15], аналіз яких указує на те, що однією з причин невиконання, або ж незадовільного виконання низки стратегічних завдань або ж заходів Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, в тому числі щодо охорони, використання і відтворення тваринного світу, є незадовільна організаційно-технічна, кадрова та фінансова спроможність щодо ведення екологічного моніторингу та здійснення екологічного контролю [16, с. 299].

Зокрема, у вказаних аналітичних джерелах акцентується увага на наступному: організаційно-правова відсутність екологічного моніторингу в рамках діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України; деградація на сучасному етапі підрозділу екологічного моніторингу, яка відрізає міністерство від інформаційних потоків; нездатність належно організувати самомоніторинг здійснюваних підприємствами; питання технічного та приладового забезпечення системи екологічного моніторингу є чи не найслабшою ланкою природоохоронної системи; інформаційно-аналітичний центр Державної системи моніторингу довкілля не виконує покладених на нього функцій щодо інформування як населення, так і працівників природоохоронної сфери та потребує кардинальних змін; низька спроможність щодо здійснення екологічного контролю над використанням природних ресурсів, розповсюдженням видів вселенців, торгівлею видами дикої флори і фауни, що перебувають під загрозою зникнення; неналежна реалізація екологічним інспектором повноважень щодо припинення порушень підприємством вимог природоохоронного законодавства й інші дії псевдо природоохоронців, що нищать основу правових взаємовідносин на державному і регіональному рівні; вкрай низьке технічне забезпечення Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів тощо [15].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р була схвалена «Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», в якій наголошується на: дискредитації та фактичному руйнуванні системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища лобістами великого промислового і аграрного бізнесу; низькому кваліфікаційному рівні державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, що є наслідком низької заробітної плати, застарілої матеріально-технічної та лабораторної бази, недостатнього обсягу фінансування, високого рівня корупції, непрозорої системи прийняття рішень щодо порушників природоохоронного законодавства; низькій ефективності та недієздатності Державної екологічної інспекції України; дублюванні наглядових (контрольних) функцій центральними органами виконавчої влади та

відсутності єдиного підходу до виконання функцій; відсутності прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступу до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими; епізодичній участі громадських інспекторів у заходах Державної екологічної інспекції України з нагляду (контролю) [17].

Крім того, в Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю), схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р, з-поміж інших проблем також акцентується увага на існуванні дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) в природоохоронній сфері, у сфері використання та відтворення водних живих ресурсів, ведення мисливського господарства і полювання тощо [18].

У галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу наглядові (контрольні) функції дублюються центральними органами виконавчої влади, про що свідчить аналіз законодавчих і підзаконних актів, зокрема: законів України «Про тваринний світ» [1], «Про мисливське господарство та полювання» [3], «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» [4]; Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 [19], Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521 [20], Положення про Державне агентство рибного господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 р. № 895 [21] та ін.

**Висновки.** Відтак проведений аналіз концептуальних правових актів із питань реформування системи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також джерел, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики, свідчить про існування величезної кількості негативних об'єктивних і суб'єктивних факторів, що призвели до проблеми незадовільного рівня здійснення державного контролю і моніторингу в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Нагальна необхідність принципового вдосконалення механізмів функціонування останніх потребує невідкладної реалізації, задекларованих Концепцією від 31 травня 2017 р. № 616-р, шляхів і способів розв'язання означеної проблеми, спрямованих на створення єдиної інтегрованої, прозорої й ефективної системи нагляду (контролю) і моніторингу.

#### Список використаних джерел:

1. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III. Дата оновлення: 18.12.2017. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Дата оновлення: 22.04.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
3. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22.02.2000 р. № 1478-III. Дата оновлення: 10.03.2017. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>.
4. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів: Закон України від 08.07.2011 р. № 3677-VI. Дата оновлення: 01.01.2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3677-17>.
5. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. Дата оновлення: 19.04.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
6. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21.02.2006 р. № 3447-IV. Дата оновлення: 04.08.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3447-15>.
7. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002 № 3055-III. Дата оновлення: 18.12.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>.
8. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII. Дата оновлення: 04.04.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>.
9. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: постанова Каб. Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391. Дата оновлення: 25.10.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF>.
10. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / за ред. А. П. Гетьмана. Х.: Право, 2014. 784 с. (Харківська наукова школа екологічного права).
11. Гиренко І. .В. Правова охорона рослинного світу України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2015. 441 с.
12. Правові форми екологічного контролю: навч. посіб. / за ред. М.В. Краснової. К.: Алерта, 2012. 760 с.
13. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

14. Оцінка виконання Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки. Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua/news/29270.html>.

15. Діагностика Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки: Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <http://old.menr.gov.ua/public/discussion/3742-diahnostyk-stratehii-derzhavnoi-ekolohichnoi-polityky-ukrainy-na-period-do-2020-roku>.

16. Городецька І.А. Проблемні питання державного управління у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law: collection of international scientific papers. Chernihiv: CNUT, 2016. PP. 298–301.

17. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: розпорядження Каб. Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>.

18. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): розпорядження Каб. Міністрів України від 18.12.2017 р. № 1020-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80>.

19. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Каб. Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275. Дата оновлення: 15.03.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.

20. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: постанова Каб. Міністрів України від 08.10.2014 р. № 521. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>.

21. Про затвердження Положення про Державне агентство рибного господарства України: постанова Каб. Міністрів України від 30.09.2015 р. № 895. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF>.