

УДК 342.951

**ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ,
ВИКОРИСТАННЯ І ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ В УКРАЇНІ**

**FORMS OF STATE CONTROL IN THE AREA OF PROTECTION,
USE AND REPRODUCTION OF THE ANIMAL WORLD IN UKRAINE**

Городецька І.А.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології, права та філософії
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя*

У статті проаналізовано основні наукові підходи до розуміння форм контролю та чинне законодавство України, що регламентує здійснення державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. У підсумку зроблено висновок про те, що зовнішнім вираженням контрольної діяльності, здійснюваної уповноваженими суб'єктами з метою практичної реалізації поставлених перед ними завдань, є форми державного контролю, з яких до системоутворюючої в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу можна віднести перевірки.

Ключові слова: державний контроль, форми державного контролю, галузь охорони, використання і відтворення тваринного світу.

В статье проанализированы основные научные подходы к пониманию форм контроля и действующее законодательство Украины, регламентирующее осуществление государственного контроля в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира. В итоге сделан вывод о том, что внешним выражением контрольной деятельности, осуществляемой уполномоченными субъектами с целью практической реализации поставленных перед ними задач, являются формы государственного контроля, из которых к системообразующим в отрасли охраны, использования и воспроизводства животного мира следует отнести проверки.

Ключевые слова: государственный контроль, формы государственного контроля, отрасль охраны, использования и воспроизводства животного мира.

The article analyzes the main scientific approaches to understanding the forms of control and the current legislation of Ukraine, which regulates the implementation of state control in the area of protection, use and reproduction of the animal world. As a result, it was concluded that the external expression of the control activities carried out by authorized entities with the purpose of realizing the tasks assigned to them are forms of state control, the backbone of which in the area of protection, use and reproduction of the animal world are checks.

Key words: state control, forms of state control, area of protection, use and reproduction of animal world.

Постановка проблеми. Питання аналізу форм державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу є актуальним з огляду на його недостатнє висвітлення в юридичній літературі й у контексті реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, започаткованого відповідною Концепцією від 31 травня 2017 р. № 616-р, якою передбачено, зокрема, перехід від системи тотального планового нагляду (контролю) до системи моніторингу, попередження порушень природоохоронного законодавства і здійснення контролю на основі ризик-орієнтовних показників [1].

Стан опрацювання. Проблема форм контролю у сфері охорони довкілля досліджувалася такими вітчизняними вченими-правознавцями, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.В. Гиренко, О.В. Головкін, Л.М. Здоровко, Т.П. Коваленко, Н.Р. Кобецька, В.В. Костицький, М.В. Краснова, В.І. Курило, Н.Р. Малишева, С.І. Марченко, В.В. Пахомов, О.Ю. Піддубний, Е.В. Позняк, В.В. Стрельник, І.С. Чумаченко, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Проте аналіз наукових джерел та законодавства доводить відсутність цілісного розуміння форм державного контролю в досліджуваній галузі.

Мета статті – проаналізувати основні наукові підходи до розуміння форм контролю та чинне законодавство, що регламентує здійснення державного контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, та з'ясувати форми останнього.

Виклад основного матеріалу. Термін «форма» у довідкових джерелах трактується як спосіб існування і виразу змісту [2, с. 621], спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії, процесу [3, с. 622–623], зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний із його сутністю, змістом [4, с. 1543].

В юридичній літературі форму (форми) контролю розуміють: як зовнішній вираз контрольної діяльності (О.Ф. Андрійко) [5]; як його вираження в конкретних діях, які, у свою чергу, можуть відрізнитися за своїм змістом і правовими підставами (І.С. Чумаченко) [6, с. 553]; як способи конкретного вираження й організації контрольних дій (Л.М. Капаєва, М.С. Лях) [7, с. 57]; як зовнішнє виявлення конкретних однорідних дій контролюючих органів, що здійснюється з метою практичної реалізації поставлених перед ними завдань (Ю.С. Шемшученко) [8, с. 29]. Акцентуючи увагу на двох взаємопов'язаних сторонах (суб'єктній і об'єктній) поняття «форма державного контролю в галузі охорони довкілля», О.В. Головкін так інтерпретує останнє: «діяльність уповноважених на це органів державної влади у передбачених законодавством межах їхньої компетенції щодо організації та здійснення відповідних контрольних заходів для досягнення мети і завдань відповідного контролю; спосіб зовнішнього вираження, організації елементів системи відповідного державного контролю у сфері охорони довкілля державою та її органами (як загальної, так і спеціальної компетенції)» [9, с. 196].

В юридичній науці сьогодні спостерігається велике розмаїття поглядів щодо питання виокремлення конкретних форм контролю та підстав для їх класифікації, тому доцільно виділити та розглянути основні наукові підходи до даної проблематики.

Представники першого напрямку відносять до форм контролю перевірку, інспектування, обстеження, огляд, інвентаризацію, ревізію, аналіз, спостереження, нагляд, рейди тощо. Так, професор О.Ф. Андрійко, яка є одним із провідних фахівців із проблем організаційно-правового забезпечення державного контролю, основними формами останнього вважає перевірки та ревізії [5, с. 24; 10, с. 190]. Аналогічні погляди з даного питання висловлює І.С. Орехова, зазначаючи, що «<...> найчастіше у межах здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності застосовуються перевірки» [11, с. 540]. Подібної позиції дотримуються В.М. Гаращук і Н.В. Барахтян, водночас

до форм контролю, окрім указаних вище, учені відносять також затребування звітів, рейди, огляди тощо [12, с. 13; 13, с. 73–74]. На думку О.М. Музичука та В.В. Пахомова, найбільш поширеними формами контролю є перевірка (передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта) та спостереження (такого втручання не передбачає, у зв'язку із чим має превентивний характер) [14, с. 332; 15, с. 46], Т.С. Кичилок – перевірка, спостереження, обстеження, інвентаризація, інспектування та нагляд [16, с. 10]. Варто погодитися з ученими, які вказують на те, що: використання давно відомих форм контролю збагачується новим змістом залежно від реальних ситуацій (О.Ф. Андрійко) [5]; форма контролю регламентується правовими нормами (І.С. Орехова, В.В. Пахомов) [11, с. 539–540; 14, с. 308–309], залежить від мети та завдань контролю, компетенції та повноважень суб'єкта контролю, видів контролю, предмета контролю та багатьох інших обставин (О.М. Музичук) [15, с. 46].

Водночас представники другого напрямку виокремлюють такі форми контролю, які, на думку інших дослідників, є радше методами або видами контролю.

Зокрема, такі вчені-правознавці, як Н.Р. Кобецька, С.С. Сироватка, В.В. Стрельник, О.А. Улютіна, І.С. Чумаченко, вважають, що екологічний контроль (державний екологічний контроль) проводиться у формах попереджувального (превентивного, попереднього) і поточного (оперативного) контролю [6, с. 553–554; 17, с. 99; 18, с. 384]. Подібну позицію висловлюють О.В. Головкін та О.І. Сушинський, водночас за критерієм часової ознаки науковці, крім попереднього (превентивного) та поточного контролю, виокремлюють також наступний (ретроспективний) контроль [19, с. 57–58], а О.В. Головкін доповнює наведений вище перелік такими формами державного контролю в галузі охорони довкілля, як комплексний та диференційований, покладаючи в основу такого поділу критерій обсягу охоплюваних контрольними заходами питань [9, с. 198].

Однак інші вчені вказують на наявність проблеми отождолення форм і видів контролю. Так, піддаючи критиці позицію дослідників, які серед форм контролю виокремлюють попередній, поточний та наступний контроль, зовнішній і внутрішній, загальний і спеціальний тощо, І.С. Орехова слушно наголошує на тому, що «<...> все перелічене можна віднести до видів контролю, оскільки вони не відображають зовнішнього вияву конкретних контрольних дій, що є притаманним сутності категорії «форма», та наводить критерії, за якими можна класифікувати означені види контролю [11, с. 536–537]. Наводячи перелік загальновідомих видів контролю (зовнішній і внутрішній; загальний та спеціальний; постійний та тимчасовий; попередній, поточний, подальший; санітарний; фінансовий; господарський та ін.), О.М. Музичук зауважує, що віднесення їх деякими науковцями до форм контролю «<...> лише вносить певну термінологічну плутанину у категорійний апарат» [15, с. 45].

Грунтовний аналіз правових форм екологічного контролю здійснено колективом авторів, серед яких М.В. Краснова, Т.О. Коваленко, Е.В. Позняк, А.С. Євстигнєєв, Н.Л. Ільїна, Т.Б. Саркісова, М.М. Бахуринська, Т.Г. Ковальчук, С.І. Марченко Ю.А. Краснова, О.І. Засць, О.В. Сушик та ін. Науковці вважають, що екологічний контроль здійснюється в таких формах: нормативно-правова; організаційно-правова; превентивно-стимулююча (екологічний моніторинг, екологічна експертиза, екологічний аудит); процесуально-правова; каральна [20, с. 37–38, 182, 310, 331]. Варто погодитися з О.В. Головкіним, який підкреслює, що «<...> каральна форма виявляється не більш ніж стадією превентивного, поточного чи наступного контролю», а її виокремлення є досить умовним [9, с. 198].

Крім того, одним із дискусійних у наукових колах є питання щодо віднесення до форм контролю аудиту, експертизи, моніторингу. Так, С.М. Міщанюк аргументує позицію,

згідно з якою функціональною формою здійснення державного контролю є перевірка, водночас екологічна експертиза є різновидом останньої, а все інше, що часто відносять до форм контролю (зокрема екологічний аудит, моніторинг) є методами, «<...> оскільки в межах контрольної діяльності вони мають іншу мету, у них відсутні всі необхідні атрибути функціональної форми державного контролю» [21, с. 198, 199]. Також доцільність розгляду екологічного аудиту як методу державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища обґрунтовує С.С. Сироватка, наголошуючи на ключовій їх відмінності – екологічний аудит є видом професійної підприємницької діяльності, що, у свою чергу, зумовлює ланцюг інших відмінностей – у суб'єктах здійснення, у видах, у замовниках, у статусі отриманої інформації тощо [18, с. 385].

Є й інші напрями дослідження форм контролю, але здебільшого вони характеризуються різним варіативним поєднанням розглянутих вище підходів.

У базовому нормативно-правовому акті, яким регламентуються правові й організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), а саме Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877–V, визначені заходи державного нагляду (контролю) – «планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом» (абз. 3 ст. 1), інспектування (абз. 9 ч. 3 ст. 7), а також спосіб його здійснення – «процедура здійснення державного нагляду (контролю)» (абз. 7 ст. 1) [22].

Аналізуючи вказані положення, О.М. Музичук робить висновок про ототожнення законодавцем «<...> таких понять, як заходи та форми контролю, які до того ж <...> охоплюють собою форми контролю», що, на думку вченого, здається сумнівним, оскільки останні здійснюються в конкретних контрольних заходах, а не навпаки. Крім того, піддаючи критиці законодавче визначення способів нагляду (контролю) як його окремих процедур, дослідник слушно наголошує на тому, що «<...> способи (методи, прийоми) контролю дають відповідь на питання: яким чином здійснюються форми контролю» [15, с. 42–43].

Також недоліком законодавчих актів є ототожнення форм і видів контролю. Зокрема, у законах України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498–XII (ч. 6 ст. 18) [23], «Про охорону навколишнього природного середовища» (п. «б» ч. 1 ст. ст. 20–2) [24] містяться вказівки на таку форму контролю, як попередній документальний контроль.

Варто зазначити, що в законодавстві України, яке регламентує здійснення державного та громадського контролю в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, відсутнє комплексне закріплення форм контролю.

Так, здійснення контролю шляхом проведення рейдів і перевірок закріплюють норми законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264–XII (п. «в» ч. 1 ст. 21, ст. 36) [24], «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р. № 1478–III (ст. 39) [25], «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 р. № 3447–IV (ч. 3 ст. 33) [26].

У Законі України «Про ветеринарну медицину» вказується, що державний контроль та нагляд здійснюється шляхом проведення позапланових перевірок або планових відповідно до програм інспектування (ч. 3 ст. 17), у формі інспектування (ч. 1 ст. 87) [23]. Віднесення останнього до форм контролю підтримується О.В. Головніним, Т.С. Кичилок, О.Ю. Піддубним.

Аналіз інших нормативно-правових актів, зокрема, законів України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894–III (ч. 1 ст. 34, ст. 60), «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 р. № 3677–VI (ст. 10), «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456–XII (ст. 61), «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 р. № 3055–III (ст. ст. 8–9), засвідчує, що поняття форм контролю в цих актах не використовується, а державний контроль у досліджуваній галузі здійснюється, насамперед, шляхом проведення перевірок, а також оглядів, обстежень. Крім того, останні визначаються в положеннях, що встановлюють повноваження суб'єктів контролю в цій сфері, водночас безпосередньо формами контролю їх не названо.

Проведення перевірок дотримання фізичними та юридичними особами незалежно від форм власності законодавства про охорону, використання і відтворення тваринного світу є однією з найпоширеніших і головних форм контролю в досліджуваній галузі. Загалом, процесуально-правові засади проведення контрольних заходів (планових та позапланових) регламентовано численною кількістю нормативно-правових актів, зокрема: Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; постановами Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»», від 19 березня 2008 р. № 212 «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)», від 17 червня 2015 р. № 402 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою», від 17 квітня 2013 р. № 276 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі рибного господарства та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державним агентством рибного господарства»; наказом Мінприроди від 9 серпня 2017 р. № 303 р. «Про затвердження Уніфікованої форми акта, що складається за результатом проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів», наказом Мінагрополітики від 14 лютого 2013 р. № 98 «Про затвердження акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері охорони водних біоресурсів» та ін. Планові заходи здійснюються відповідно до річних або квартальних планів, які затверджуються органом державного нагляду (контролю) до 1 грудня року, що передує плановому, або до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому [22]. Такі плани оприлюднюються на офіційних веб-сайтах Держекоінспекції, Держрибагентства, Держлісагентства, Держпродспецслужби.

Висновки. Отже, проведений аналіз чинного законодавства й основних наукових підходів до розуміння форм контролю свідчить про ототожнення останніх із видами, заходами та методами контролю, а також відсутність у нормативно-правових актах, якими регламентовано здійснення державного контролю в досліджуваній галузі, комплексного закріплення його форм.

Зовнішнім вираженням контрольної діяльності, здійснюваної уповноваженими суб'єктами з метою практичної реалізації поставлених перед ними завдань, є форми державного контролю, з яких до системоутворюючої в галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу можна віднести перевірки.

Запровадження ризик-орієнтованого підходу до організації та проведення заходів державного нагляду (контролю) є дієвим інструментом забезпечення попередження та мінімізації проблем у досліджуваній галузі, дозволяє сфокусу-

вати увагу саме на об'єктах високого ступеня ризику та знизити навантаження об'єктів, які не несуть реальної загрози довкіллю. Водночас скасування планових перевірок малих та середніх підприємств, діяльність яких не становить підвищеної екологічної небезпеки, як те задекларовано Концепцією від 31 травня 2017 р. № 616-р, на сучасному етапі вважаємо недоречним, з огляду на кризовий стан навколишнього природного середовища, посилення деструктивних процесів, які становлять загрозу природним ресурсам, та низьку екологічну правосвідомість громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>.
2. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева, В.Г. Панова. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
3. Словник іншомовних слів / укл.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. К.: Наукова думка, 2000. 680 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
5. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 1999. 38 с.
6. Чумаченко І.Є. Форми державного контролю за використанням та охороною водних об'єктів. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (20 травня 2016 р., м. Одеса): у 2 т. Т. 1 / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса: Юридична література, 2016. С. 553–555.
7. Капаєва Л.М., Лях М.С. Фінансове право: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 248 с.
8. Шемшученко Ю.С. Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища. К.: Знання, 1980. 48 с.
9. Головкін О.В. Форми державного контролю у сфері охорони навколишнього середовища в Україні. Університетські наукові записки. 2011. № 4 (40). С. 194–200.
10. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 304 с.
11. Орехова І.С. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 60. С. 535–542.
12. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.
13. Барахтан Н.В. Поняття та форми державного контролю у сфері господарської діяльності. Право і суспільство. 2014. № 2. С. 69–75.
14. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольної діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. А.М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.
15. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів. Адміністративне право і процес. 2012. № 1 (1). С. 41–48.
16. Кичилук Т.С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. аграр. ун-т. К., 2007. 19 с.
17. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посіб. К.: Юрінком-Інтер, 2007. 352 с.
18. Сироватка С.С. Екологічний аудит як метод державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 381–388.
19. Сушинський О.І. Методи та форми здійснення контрольної влади. Вісник Української академії державного управління. 2002. № 2. С. 54–61.
20. Правові форми екологічного контролю: навч. посібн. / за ред. М.В. Краснової. К.: Алерта, 2012. 760 с.
21. Міщанюк С.М. Розмежування форм та методів державного контролю у сфері спеціального водокористування. Науковий вісник Херсонського державного університету. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. С. 195–200. (Серія: Юридичні науки; вип. 1, т. 2).
22. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
23. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>.
24. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
25. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>.
26. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3447-15>.