

УДК 342.951
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2023.12>

М. В. Волченко
orcid.org/0000-0001-5588-7209
аспірант кафедри публічного та міжнародного права
Юридичного інституту Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ТА ГРОМАДЯНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТВАРИННОГО СВІТУ

Суб'єктами публічно правових відносин щодо охорони тваринного світу поряд з публічною адміністрацією можуть виступати громадські об'єднання та громадяни. Громадські об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку. Громадська організація виступає різновидом громадського об'єднання, засновниками та учасниками якого є виключно фізичні особи [1, с. 27].

В управлінні державними справами приймають участь громадяни, вони реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України). Право брати участь в управлінні державними справами розвиває та поглиблює положення ст. 5 Конституції про народовладдя. Воно на конституційному та доктринальному рівні визнається суб'єктивним правом громадян України, характеризується як стрижневе, інтегрує в системі політичних конституційних прав і свобод громадян, як важлива ознака демократичності держави [2, с. 35] і визначається як передбачені Конституцією та законами України можливості кожного громадянина, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні державної влади, місцевого самоврядування. Треба зауважити, що управління державними справами здійснюється всіма органами законодавчої, виконавчої і судової гілок влади в масштабах суспільства, що «покликане створювати і закріплювати законодавчо (або за допомогою інших юридичних актів), підтримувати, забезпечувати і гарантувати практичну реалізацію певних умов для вискоєфективного і соціально актуального ведення будь яких видів людської діяльності» [3, с. 31].

У Законі України «Про тваринний світ» участь громадськості у галузі охорони тваринного світу 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.

В сфері адміністративно-правової охорони тваринного світу недержавні інституції представлені природоохоронними громадськими організаціями та громадськими інспекторами у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено, що громадські природоохоронні організації мають право: брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми; 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 природних ресурсів, збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища; брати участь у проведенні уповноваженими центральним органом виконавчої влади у цій сфері, перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів; проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення; вільного доступу до екологічної інформації та ін.

В той же час Закон України «Про тваринний світ» ст. 58 визначає правовий статус

громадських інспекторів з охорони тваринного світу. На сьогодні законодавством передбачено громадські мисливські інспектори, громадські інспектори рибоохорони. Розглянемо особливості їх повноважень щодо охорони тваринного світу.

Відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, що затверджене наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 [4] **громадські інспектори з охорони довкілля**, які здійснюють громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до відповідного органу Державної екологічної інспекції письмову заяву та подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища. Громадські інспектори призначаються Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій після проходження співбесіди відповідно з керівниками структурних підрозділів органу Державної екологічної інспекції та виявлення претендентом знань з основ природоохоронного законодавства. Громадські інспектори працюють у тісній взаємодії з органами Державної екологічної інспекції, 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. Кожний громадський інспектор закріплюється за відповідним підрозділом органу Державної екологічної інспекції (відділом, сектором тощо) або за державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища, сфера діяльності яких збігається з напрямком природоохоронної діяльності громадського інспектора (охорона біоресурсів, поводження з відходами, охорона земельних ресурсів та ін.). 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 Державної екологічної інспекції 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 затверджу-

ється Головним державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища відповідної території [4].

Громадські інспектори мають право: спільно з працівниками органів Державної екологічної інспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів; за направленням органу Державної екологічної інспекції, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, і подавати їх відповідному органу Державної екологічної інспекції для притягнення винних до відповідальності; доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення; 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; проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для попередження і розкриття порушень законодавства в галузі охорони, навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів [4].

Як суб'єкти адміністративно-правової охорони тваринного світу громадські інспектори з охорони довкілля мають досить опосередковане коло повноважень щодо охорони саме тваринного світу, в більшості їх діяльність направлена на охорону природного середовища, складовою частиною якого є тваринний світ.

Положенням про громадських мисливських інспекторів, що затверджене наказом Державного комітету лісового господарства України від 1 березня 2002 р. № 27 [5] визначено правовий статус **громадських мисливських інспекторів**, які діють з метою сприяння спеціально вповноваженому центральному органу виконав-

чої влади в галузі мисливського господарства та полювання та його місцевим органам у здійсненні контролю за полюванням.

Інспектори призначаються з мисливців, які виявили бажання бути інспекторами. Кандидатури інспекторів, за рекомендацією користувачів мисливських угідь, подаються мисливствознавцем у районі на затвердження керівництву Комітету з лісового та мисливського господарства Автономної Республіки Крим, обласних управлінь лісового господарства, державних лісгосподарських об'єднань, Севастопольського державного лісомисливського господарства, Управління мисливського господарства Держкомлісгоспу України. Керівництво роботою інспекторів на території адміністративного району покладене на мисливствознавця в районі, який: а) керує підбором і згрупуванням інспекторів у населених пунктах району; б) проводить інструктажі та семінари з інспекторами; в) здійснює нормативно-методичне забезпечення інспекторів; г) організовує і координує роботу інспекторів, надає їм практичну допомогу, веде облік виконаної ними роботи; г) керує і спрямовує роботу інспекторів шляхом видачі їм розпоряджень на охорону угідь на конкретний період [5].

Наведене дає нам можливість говорити про те, що основна діяльність громадських мисливських інспекторів направлена на контроль за мисливством, що є лише часткою охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні.

Треба відзначити, що вищезгадане положення втратило свою актуальність, саме тому з метою приведення у відповідність з вимогами законодавства Положення про громадських мисливських інспекторів, затвердженого наказом Державного комітету лісового господарства України від 01 березня 2002 року № 27, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 22 березня 2002 року за № 290/6578, Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України 10 грудня 2021 оприлюднено проект наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів», який не було прийнято у зв'язку з війною в Україні. Разом з тим обійти його увагою ми не можемо, які б приписи нам хотілось відмітити.

Інспектори мають право на стимулювання та матеріально-технічне забезпечення діяльності в установленому законодавством порядку. Усунута посада мисливствознавець тощо.

Положення про громадських інспекторів рибохорони, що затверджене наказом Міністерством агропромислової політики від 24 лютого 2012 р. № 83 [6] визначає правовий статус **громадських інспекторів рибохорони**, призначенням яких є громадський контроль у галузі охорони, вико-

ристання і відтворення водних біоресурсів. Кожний громадський інспектор працює у взаємодії з державним інспектором рибохорони і під його керівництвом у межах відповідного територіального органу рибохорони

Таким чином, за допомогою інституту громадських інспекторів у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу законодавець впроваджує політику двосторонньої взаємодії представників громадськості із публічними органами управління цієї сфери.

Зазначені громадські інспектори щодо охорони тваринного світу свою діяльність направляють на світ водних біоресурсів.

На сьогодні найбільш значущими прогалинами у діяльності громадських інспекторів, що приводить до слабкої ефективності, є те, що: а) не має популяризації зазначеної діяльності; б) громадські організації, ні місцеві громади фактично не впливають на формування персонального складу громадських інспекторів; в) недостатнє стимулювання громадських інспекторів, відсутність зворотного зв'язку з публічними органами управління та неможливість впливу на події щодо охорони тваринного світу приводить до зниження кваліфікаційного рівня зазначених суб'єктів; г) відсутність впливу громадянського суспільства на прийняття значущих рішень, що призводить до дискредитації та фактичного руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони тваринного світу. Саме тому при формуванні правового статусу громадських інспекторів необхідно враховувати зазначені прогалини з метою підвищення ефективності діяльності зазначених суб'єктів.

Вищевикладене дає можливість стверджувати про потребу у запровадженні інституту **громадських інспекторів тваринного світу**, діяльність яких буде направлена на контроль(нагляд) за використанням і відтворенням тваринного світу в Україні.

Література

1. Шуміло О.М., Кравчук Н.Ю. Роль неурядових організацій у становленні та розвитку правозахисного руху (прикладі успішного правозахисного активізму) Навчальний посібник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. К. Видавництво «ФОРМ» Голембовська О.О.». 2018. 227 с.
2. Конституція України : наук.-практ. коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секр.), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. правових наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2011. 128 с.
3. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М. : Юрид. лит., 1990. 352 с.
4. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: наказ Міністерство екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 № 88. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>

5. Положення про громадських мисливських інспекторів: наказ Держкомлісгоспу України від 01 березня 2002 № 27. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0290-02>

6. Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибохорони. Наказ Міністерства аграрної політики України від 24 лютого 2012 № 83. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0401-12>

7. 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/>

Анотація

Волченко М. В. Громадські об'єднання та громадяни як суб'єкти адміністративно-правової охорони тваринного світу. – Стаття.

Основна діяльність громадських мисливських інспекторів направлена на контроль за мисливством, що є лише часткою охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні.

Інспектори мають право на стимулювання та матеріально-технічне забезпечення діяльності в установленому законодавством порядку. Усунута посада мисливствознавець тощо.

За допомогою інституту громадських інспекторів у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу законодавець впроваджує політику двосторонньої взаємодії представників громадськості із публічними органами управління цієї сфери.

Зазначені громадські інспектори щодо охорони тваринного світу свою діяльність направляють на світ водних біоресурсів.

На сьогодні найбільш значущими прогалинами у діяльності громадських інспекторів, що приводить до слабкої ефективності, є те, що: а) не має популяризації зазначеної діяльності; б) вона є неоплачуваною, тобто не стимулюється з боку держави, хоча заходи стимулювання передбачені, але не вказуються в правових актах які і за що. Як відзначається в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень, «використання даного інституту послаблюється через недостатнє фахове, фінансове, організаційно-технічне забезпечення», що лише підтверджує вищезазначене; в) громадські організації, ні місцеві громади фактично не впливають на формування персонального складу громадських інспекторів. Саме тому при формуванні правового статусу громадських інспекторів необхідно враховувати зазначені прогалини з метою підвищення ефективності діяльності зазначених суб'єктів.

Вищевикладене дає можливість стверджувати про потребу у запровадженні інституту громадських інспекторів тваринного світу, діяльність яких буде

направлена на контроль(нагляд) за використанням і відтворенням тваринного світу в Україні.

Ключові слова: державна політика, природні ресурси, тваринний світ, навколишнє природне середовище, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, тварини, адміністративно-правова охорона, громадський контроль, громадський інспектор.

Summary

Volchenko M. V. Public associations and citizens as subjects of administrative and legal protection of the animal world. – Article.

The main activity of public hunting inspectors is aimed at controlling hunting, which is only part of the protection, use and reproduction of the animal world in Ukraine.

Inspectors have the right to stimulation and material and technical support of activities in accordance with the procedure established by law. The position of hunting expert, etc., has been eliminated.

With the help of the institute of public inspectors in the field of protection, use and reproduction of the animal world, the legislator implements a policy of two-way interaction of representatives of the public with public management bodies of this sphere.

The specified public inspectors for the protection of the animal world direct their activities to the world of aquatic bioresources.

Today, the most significant gaps in the activity of public inspectors, which leads to low efficiency, are that: a) there is no popularization of the specified activity; b) it is unpaid, that is, it is not stimulated by the state, although stimulation measures are provided for, but it is not specified in the legal acts which ones and for what. As noted in the analytical note of the National Institute of Strategic Studies, “the use of this institute is weakened due to insufficient professional, financial, organizational and technical support”, which only confirms the above; c) public organizations and local communities do not actually influence the formation of the personal composition of public inspectors. That is why, when forming the legal status of public inspectors, it is necessary to take into account the specified gaps in order to increase the efficiency of the activities of the specified subjects.

The above makes it possible to assert the need for the introduction of the institute of public inspectors of the animal world, whose activities will be directed to the control (supervision) of the use and reproduction of the animal world in Ukraine.

Key words: state policy, natural resources, animal world, natural environment, administrative responsibility, administrative offense, animals, administrative and legal protection, public control, public inspector.