

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МОНІТОРИНГОВОЇ ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФАУНІСТИЧНИХ ПРАВОВІДНОСИН І ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

### LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF THE MONITORING FUNCTION OF MANAGEMENT IN THE FIELD OF FAUNAL LEGAL RELATIONS AND WAYS TO IMPROVE IT

Шеховцов В.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри екологічного права

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено дослідженню науково-теоретичних і законодавчих засад методології реалізації функції моніторингу тваринного світу як однієї з функцій екологічного управління. У роботі встановлено, що ефективність реалізації кожної з них залежить від дієвості засобів, що застосовуються для реалізації інших функцій. Акцентується на нерозривному зв'язку елементів (окремих функцій), які формують певну цілісність, єдність.

Обґрунтовується теза про те, що неефективність реалізації функції моніторингу має визначальний вплив на можливості всієї системи функцій управління у сфері охорони й використання тваринного світу. Засоби для її втілення характеризуються поверхневими й формальними підходами й не задовольняють сучасні потреби формування злагодженої системи спостереження за дикою фауною. Адже ця система має бути надійним джерелом інформації про стан і тенденції розвитку тваринного світу, необхідної для прийняття екологічно значущих рішень.

Установлено, що управління в галузі охорони й використання об'єктів тваринного світу є елементом загальної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища в поєднанні з рештою пов'язаних елементів – іншими функціями управління.

Обґрунтовано, що під екологічним моніторингом можна розуміти злагоджену систему спостереження за навколишнім природним середовищем, за якого забезпечується безперервне оцінювання умов середовища проживання людини та біоти.

Робиться висновок про те, що основні завдання системи екологічного моніторингу можна звести до трьох: 1) спостереження за факторами, що впливають на навколишнє середовище; 2) оцінка фактичного стану навколишнього середовища; 3) оцінка прогнозованого стану природного середовища.

У роботі також запропоновано перелік заходів, необхідних до впровадження задля формування перспектив розвитку фауністичного й екологічного законодавства у сфері реалізації функцій екологічного моніторингу.

**Ключові слова:** функції управління, екологічний моніторинг, моніторинг у сфері реалізації фауністичних правовідносин, фауністичне законодавство, охорона навколишнього природного середовища.

The article is devoted to the study of scientific-theoretical and legislative bases of the methodology of realization of the function of monitoring the fauna as one of the functions of ecological management.

The paper establishes that the effectiveness of each of them depends on the effectiveness of the tools used to implement other functions. Emphasis is placed on the existence of an inseparable connection of elements (individual functions), which are interrelated and form a certain integrity, unity.

The thesis is substantiated that the inefficiency of the implementation of the monitoring function has a decisive influence on the possibility of functioning of the entire system of management functions in the field of protection and use of wildlife. The tools used for its implementation are characterized by superficial and formal approaches and do not meet the modern needs of a coordinated system of wildlife monitoring, which should be a reliable source of information about the state and trends of wildlife needed to make environmentally significant decisions.

It is established that management in the field of protection and use of wildlife takes the place of an element of the general management system in the field of environmental protection in combination with other related elements – other management functions.

It is substantiated that ecological monitoring can be understood as a coordinated system of environmental monitoring, which provides a continuous assessment of human habitat and biota conditions.

It is concluded that the main tasks of the environmental monitoring system can be reduced to three: 1) observation of factors affecting the environment; 2) assessment of the actual state of the environment and 3) assessment of the forecasted state of the natural environment.

The paper also proposes a list of measures necessary for implementation in order to form prospects for the development of faunal and environmental legislation in the field of implementation of environmental monitoring functions.

**Key words:** management functions, ecological monitoring, monitoring in sphere of realization of faunal legal relations, faunal legislation, environmental protection.

**Постановка проблеми.** Моніторинг тваринного світу є однією з функцій екологічного управління, значення якого полягає в об'єднувальній ролі, яку відіграє його реалізація для інших функцій – прогнозування та планування. Ефективність реалізації кожної з них залежить від дієвості засобів, що застосовуються для реалізації інших функцій. Саме тому, говорячи як про функції моніторингу тваринного світу, так і екологічного моніторингу в цілому, слід наголошувати на нерозривному зв'язку елементів (окремих функцій), що є взаємовідносними один до одного й формують певну цілісність, єдність.

Неефективність реалізації функції моніторингу чинить визначальний вплив на можливість функціонування всієї системи функцій управління у сфері охорони й використання тваринного світу. Засоби, які використовуються для її втілення, характеризуються поверхневими й формальними підходами та не задовольняють сучасних потреб

формування злагодженої системи спостереження за дикою фауною, яка має бути надійним джерелом інформації про стан і тенденції розвитку тваринного світу, необхідної для прийняття екологічно значущих рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі науково-методологічні засади формування функцій управління в галузі природокористування й охорони довкілля досліджувалися такими представниками вітчизняної еколого-правової науки, як В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, В.М. Завгородня, В.А. Зуєв, І.І. Каракаш, Н.Р. Кобецька, В.М. Комарницький, В.В. Костицький, Н.В. Кручиніна, І.О. Солошич, Ю.О. Цибульський, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шмандій, М.В. Шульга, та іншими вченими. Представлені дослідження більшою мірою характеризуються своєю комплексністю у підходах до розуміння, характеристики й систематизації функцій екологічного управління, що, безумовно, становить надзвичайну цінність для

розвитку науки екологічного права. Однак, єдиної методології в побудові системи функцій екологічного управління так і не було досягнуто. Проблематика ж функцій управління в галузі охорони й використання тваринного світу є малодослідженою й становить свою самостійну актуальність, зважаючи на специфічні особливості та значущість, яку отримують процеси їх реалізації в цій сфері.

**Формулювання цілей статті.** Зважаючи на ознаки, притаманні законодавчій моделі архітектури системи державного моніторингу навколишнього природного середовища і, зокрема, моніторингу тваринного світу, запропонувати заходи перспективного розвитку фауністичної нормативно-правової бази в цьому напрямі.

**Вклад основного матеріалу.** Термін «моніторинг тваринного світу» є похідним від термінів «екологічний моніторинг», «моніторинг навколишнього природного середовища», «моніторинг довкілля», які, як зазначає А.П. Гетьман, в еколого-правовій науці вживаються як синоніми, проте їхнє визначення так і не сформовано [1, с. 74]. Дослідження моніторингової сфери фауністичних правовідносин досі залишаються доволі скромними, хоча її значення є одним із найактуальніших у напрямках охорони об'єктів тваринного світу.

Виокремлюючи цю функцію з-поміж інших функцій фауністичного управління, Н.Р. Малишева визначає моніторинг тваринного світу як систему спостережень, збирання, оброблення, передавання й аналізу інформації про стан об'єктів тваринного світу, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень [2, с. 419].

Такі підходи демонструють значення моніторингу тваринного світу як функції управління, адже в цьому контексті управління в галузі охорони та використання об'єктів тваринного світу є елементом загальної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища в поєднанні з рештою пов'язаних елементів – іншими функціями управління.

Тваринний світ як природний ресурс, елемент навколишнього природного середовища, зазначає Ю.С. Петлюк, виконує екологічну, економічну та соціальну функції, реалізація яких потребує застосування різноманітних засобів. Одним з ефективних засобів забезпечення комплексної охорони, раціонального використання й відтворення об'єктів тваринного світу є їхній моніторинг, унаслідок здійснення якого реалізується прогностична функція у вигляді своєчасного запобігання, виявлення й усунення наслідків негативних явищ і процесів з метою забезпечення науково обґрунтованого використання об'єктів тваринного світу зокрема та збереження біологічного різноманіття загалом [3, с. 20]. Таким чином, уже на цьому етапі можна поєднати декілька екологічних функцій у нерозривний ланцюг «моніторинг – прогнозування – планування». У цій системі функції слідує одна за одною, одночасно розвиваючи попередню.

У загальному значенні термін «моніторинг» вживається як довгострокове, стандартизоване вимірювання, спостереження, оцінювання навколишнього середовища та звітування з метою визначення його стану й тенденцій [4, с. 2]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5] передбачає створення в Україні системи державного моніторингу навколишнього природного середовища з метою збирання, оброблення й аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень (ст. 22). Порядок створення та функціонування такої системи в Україні передбачається Положенням про державну систему моніторингу довкілля [6], яким визначається, що державна система моніторингу довкілля – це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження й аналізу інформації

про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки (п. 1).

Таким чином, під екологічним моніторингом можна розуміти злагоджену систему спостереження за навколишнім природним середовищем, за якого забезпечується безперервне оцінювання умов середовища проживання людини та біоти.

Перераховані ознаки дають змогу констатувати, що в основу побудови системи моніторингу довкілля має бути покладений принцип управління на основі систематичного аналізу отримуваної інформації про якість навколишнього природного середовища. Звісно, система моніторингу не охоплює діяльності з управління якістю середовища, але є джерелом інформації, необхідної для прийняття екологічно значущих рішень.

Основні завдання екологічного моніторингу в літературі сформульовано у вигляді декількох тез:

- спостереження за джерелом антропогенного впливу;
- спостереження за фактором антропогенного впливу;
- спостереження за станом природного середовища

під впливом факторів антропогенного впливу й оцінка прогнозованого стану природного середовища [7, с. 14].

Інакше кажучи, основні завдання системи екологічного моніторингу можна звести до трьох: 1) спостереження за факторами, що впливають на навколишнє середовище; 2) оцінка фактичного стану навколишнього середовища; 3) оцінка прогнозованого стану природного середовища.

Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами й організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища.

У контексті виконання управлінських обов'язків зі здійснення екологічного моніторингу важливою є узгодженість завдань, що стоять перед самим екологічним моніторингом як процесом, і завдань, прописаних для суб'єктів цієї діяльності.

Положенням про державну систему моніторингу довкілля [6] передбачено ряд завдань, що мають виконувати суб'єкти системи моніторингу: 1) довгострокові систематичні спостереження за станом довкілля; 2) аналіз екологічного стану довкілля та прогнозування його змін; 3) інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів й екологічної безпеки; 4) інформаційне обслуговування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпечення інформацією про стан довкілля (екологічною інформацією) населення країни й міжнародних організацій.

Таким чином, завдання суб'єктів системи моніторингу у своєму розширеному вигляді охоплюють завдання екологічного моніторингу як системи, що, безсумнівно, є позитивним, хоча й передбачуваним. Інше питання полягає в логічності й доцільності розподілу цих завдань між суб'єктами, які покликані його здійснювати задля досягнення якомога вищої ефективності в цій діяльності, досягти якої, на жаль, як виявляється, не вдається.

Так, за результатами розгляду Рахунковою палатою України аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток і функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, визначається, що чинна система моніторингу навколишнього природного середовища не досягає мети створення, не забезпечує отримання повної, своєчасної й узгодженої інформації, унеможливує фор-

мування оперативних прогнозів змін навколишнього природного середовища, що створює ризики для національної безпеки держави в екологічній сфері. Зазначено, що факторами впливу на такий стан є, зокрема, недостатність організаційного, нормативно-методичного забезпечення й обмеженість фінансових ресурсів держави [8; 9, с. 7].

Організаційне забезпечення системи державного екологічного моніторингу здійснюють окремі органи виконавчої влади: Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Державне агентство України з управління зоною відчуження (ДАЗВ), Державна служба геології та надр України (Держгеонадра), Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрегіон), Державне космічне агентство України (ДКА), а також Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), Держлісагентство, Держводагентство, Держгеокадастр і їхні територіальні органи, підприємства, установи й організації, що належать до сфери їхнього управління, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, а також орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища [1, с. 75]. Кожен із зазначених суб'єктів здійснює моніторинг тих об'єктів довкілля, що входять до обсягу його повноважень і передбачені Положенням про державну систему моніторингу довкілля, порядками й положеннями про державний моніторинг окремих видів.

«Моніторинг тваринного світу здійснюється за дикими тваринами, що відносяться до об'єктів полювання, та середовищем їх перебування; дикими тваринами, що відносяться до об'єктів рибальства, та середовищем їх перебування; дикими тваринами, включеними до Червоної книги України, та середовищем їх перебування; дикими тваринами, що відносяться до об'єктів міжнародно-правової охорони, та середовищем їх перебування» [10, с. 127]. Здійснення моніторингу тваринного світу, як вважає С.В. Шарапова, є недосконалим і має узагальнений, опосередкований характер [11, с. 188]. В основному акті фауністичного законодавства – Законі України «Про тваринний світ» [12] зазначено лише те, що моніторинг є засобом забезпечення охорони тваринного світу (ст. 37) і складовою частиною моніторингу навколишнього природного середовища та здійснюється відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5] (ст. 55). Можна погодитися з Ю.С. Петлюк у тому, що наявність таких дискусійних питань у зазначеній сфері праводносин обумовлює необхідність прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про затвердження Положення про моніторинг тваринного світу, у якому мають відобразитися всі проблемні аспекти проведення цього виду екологічного моніторингу [3, с. 21].

Нагальність вжиття таких заходів обумовлюється будовою й структурою законодавства, яке засноване на загальних поняттях екологічного моніторингу та є дуже скупим у розкритті окремих його форм і видів, що в цьому відношенні вносить певну дисфункціональність за впровадження цієї функції в більш вузьку сферу.

Лише з загального юридичного аналізу ми можемо встановити, що безпосередніми суб'єктами моніторингу тваринного світу з перерахованих вище є Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Держлісагентство та відповідно їхні територіальні органи, підприємства, установи й організації, що належать до сфери їхнього управління.

Так, Міністерство енергетики та захисту довкілля України здійснює моніторинг видів рослинного й тваринного світу, які перебувають під загрозою зникнення, та видів, що перебувають під особливою охороною; Держлісагентство – мисливської фауни (видові, кіль-

кісні та просторові характеристики). Ці функції та задачі передбачені Положенням про державну систему моніторингу довкілля [6], проте слід зауважити, що, незважаючи на перелік завдань моніторингу, покладених на інші органи, які не належать до моніторингу тваринного світу, усі вони утворюють цілісну структуру, яка має ґрунтуватися на взаємній інформаційній підтримці, координації, ефективному використанні наявних організаційних структур тощо. Суттєвими повноваженнями в цій галузі наділений спеціальний орган виконавчої влади – Державна екологічна інспекція, що забезпечує реалізацію державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

На суб'єктів системи екологічного моніторингу, в тому числі й фауністичного, покладено завдання забезпечити вдосконалення підпорядкованих їм мереж спостережень за станом довкілля, уніфікацію методик спостережень і лабораторних аналізів, приладів і систем контролю, створення банків даних для їхнього багатоцільового колективного використання за допомогою єдиної комп'ютерної мережі, яка забезпечує автономне й спільне функціонування складових частин цієї системи та взаємозв'язок з іншими інформаційними системами, які діють в Україні й за кордоном. Однак, як підкреслюється в Аналітичній записці «Механізми мінімізації корупції в реалізації державного контролю та нагляду за довкіллям», цього так і не зроблено [9, с. 7]. Постанова ж, якою визначено ці завдання, датована 1998 р.

Щоправда, екологічне, і зокрема фауністичне, моніторингове законодавство поступово розвиваються: у 2018 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері мисливського господарства та полювання...» [13], яка загалом справила вплив на його розвиток, проте є далекою від виконання основних завдань, закладених за їхнього формування для системи екологічного моніторингу.

Також Положенням про державну систему моніторингу довкілля [6] зазначено, що організаційна інтеграція суб'єктів системи моніторингу здійснюється Мінприроди, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища. Однак упровадження в практику цих положень також відсутнє.

Висновки і перспективи. Перспективи розвитку фауністичного й екологічного законодавства у сфері реалізації функцій екологічного моніторингу можуть полягати у запровадженні таких заходів, як-от:

- створення умов для співпраці окремих ланок (органів) екологічного моніторингу задля реального обміну інформацією, баз даних зі спільним доступом;
- запровадження єдиної моніторингової системи (загальнодержавного, регіонального та локального рівнів) діяльності управлінських органів з можливістю публічного доступу до неї;
- розроблення й затвердження галузевих нормативно-правових актів (положення про моніторинг тваринного світу та інших), які б відображали специфіку здійснення моніторингу в кожній сфері відносин природоохоронного характеру;
- створення бази даних фізичних осіб і суб'єктів господарювання, що отримали дозвільні документи на провадження певної діяльності;
- максимальне оприлюднення діяльності органів екологічного моніторингу з зафіксованими порушеннями діяльності окремих суб'єктів і результатами розгляду таких випадків;

– посилення й заохочення розвитку екологічних моніторингових заходів на самоврядному, громадському та внутрішньому (виробничому) рівнях.

Ратифікація Україною Орхуської конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [14] допоки жодним чином не віднайшла переважного відображення на стані як нормативної, так і практичної складової частини системи державного екологічного моніторингу. Належна реаліза-

ція цієї функції має надважливе значення для системи екологічного управління, адже «інформація, що зберігається в системі моніторингу, використовується для прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів й екологічної безпеки органами державної влади та органами місцевого самоврядування...» [1, с. 76], а отже, є передумовою й основою прийняття таких рішень, напрямом, за яким формується практика діяльності органів екологічного управління.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Екологічне право : підручник / А.П. Гетьман та ін. ; за ред. А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2019. 552 с.
2. Малишева Н.Р. Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київський університет права. 2-ге вид. Київ : Юридична думка, 2008. 720 с.
3. Петлюк Ю.С. Правове забезпечення реалізації функцій управління в галузі фауністичних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія «Право»*. 2019. Вип. 55. Т. 2. С. 19–22.
4. Aighewi I.T., Ekundayo E.O. Monitoring of the Environment as a Whole. *Encyclopedia of life support systems*. Vol. 1. Environmental monitoring. 2009. 449 p.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
6. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. *Офіційний вісник України*. 16 квітня 1998 р. № 13. С. 91.
7. Ашихмина Т.Я., Васильєва А.Н. Экологический мониторинг : учебное пособие. Москва : Академический Проект, 2006. 416 с.
8. Рішення Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи щодо результатів розгляду Рахунковою палатою України аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища № 34/21 від 30 березня 2016 р. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0A0M87F9B9> (дата звернення 16.04.2020).
9. Механізми мінімізації корупції в реалізації державного контролю та нагляду за довкіллям: *Аналітична записка*. URL: [https://grg.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note\\_Ecology-Final.pdf](https://grg.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note_Ecology-Final.pdf) (дата звернення 30.03.2020).
10. Киселюк О.І., Тимочко В.Б. Моніторинг фауни на природно-заповідних територіях. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2011. Вип. 21. № 16. С. 126–131.
11. Шарапова С.В. Екологічний моніторинг у правовідносинах використання природних ресурсів. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 85. С. 185–188.
12. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III. *Голос України*. 2002. 16 січня. № 9.
13. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері мисливського господарства та полювання і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державним агентством лісових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1210. *Урядовий кур'єр*. 6 лютого 2019 р. № 24.
14. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 34. Ст. 296.