

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АКВАКУЛЬТУРИ

### CURRENT ISSUES OF REGULATION OF PUBLIC POLICY IN AQUACULTURE AREA

Якимець О.О.,

*ад'юнкта кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

У статті здійснюється аналіз державної політики у сфері аквакультури, а також досліджено нормативно-правове підґрунтя даної політики. Вказано на недоліки та проблеми, які виникають під час реалізації нормативних актів у сфері аквакультури. Зауважено, що в даний час ця політика зорієнтована на використання, розвиток та охорону водних біоресурсів в Україні, та аквакультури зокрема.

**Ключові слова:** політика, державна політика, засади пріоритетного розвитку рибного господарства, державна підтримка у сфері аквакультури.

В статье проводится анализ государственной политики в сфере аквакультуры, а также исследована нормативно-правовая основа данной политики. Отмечены недостатки и проблемы, которые возникают при реализации нормативных актов в сфере аквакультуры. Отмечено, что в настоящее время эта политика ориентирована на использование, развитие и охрану водных биоресурсов в Украине и аквакультуры в частности.

**Ключевые слова:** политика, государственная политика, основы пріоритетного развития рыбного хозяйства, государственная поддержка в сфере аквакультуры.

In this article is analyzed public policy in aquaculture area and investigated normative legal background of policy. Specified on shortcomings and problems that arise during implementation of regulations in field of aquaculture. Noted that currently policy oriented on use, development and protection of water biological resources and aquaculture in Ukraine in particular.

**Key words:** politics, public policy, principles of priority development off fisheries, state support of aquaculture field.

**Актуальність теми.** У демократичних державах, де панує громадське суспільство, регулювання всіх відносин здійснюється за допомогою державної політики. Існуюча структура інститутів державної влади в нашій країні не повністю відповідає сучасним вимогам демократичного розподілу влади, але в даний час здійснюються заходи удосконалення існуючої системи. В певній мірі існує боротьба за владні повноваження між політичними, державними та громадськими організаціями. В певній мірі дані процеси торкаються сфери аквакультури, тому для вдосконалення регулювання даної сфери був прийнятий Закон України «Про аквакультуру».

У сучасних умовах сумарний вилов риби в Україні в цілому становить близько 1,5% від сукупного вилову країн СНД, при чому дві третини риби України складає імпортна продукція Норвегії, В'єтнаму, Ісландії, Китаю. В умовах постійного зростання цін на рибну продукцію та зниження квот на вилов риби в Світовому океані гостро стоїть необхідність оптимізації процесу із створення функціональної, технологічної та сучасної аквакультури в Україні. Тому вважаємо за необхідне дослідити державну політику в сфері аквакультури, і вплив даного закону, зокрема, на досліджувану сферу.

На даному етапі постає гостре питання про необхідність ефективної державної політики по врегулюванню та підтримці сфери аквакультури в Україні. Але вважаємо за доцільне спершу дослідити, що являє собою політика загалом і якою вона має бути в даному випадку.

Дослідженню змісту та формуючих елементів поняття державна політика присвячено чимало праць як зарубіжних, так і українських науковців. Зокрема дане питання досліджували М. Пірен, Т. Брус, О. Валевський, В. Романов, О. Рудік, Г. Музиченко та ін..

Політика, як визначає Великий тлумачний словник сучасної української мови – це напрямок діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі [1, с. 1035].

М. Вебер вважає, що політика – це «прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади» [2, с. 646]. По-іншому поняття «політика» трактує М. Пірен – як вид діяльності по задоволенню довготривалих поточних інтересів соціальних груп [3, с. 15].

Одним із перших ґрунтовних досліджень поняття «державна політика» в Україні стала монографія О. Валевського «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження» [4]. В монографії автор дає таке визначення державної політики: «державна політика – це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства». О. Валевський пропонує під «державною політикою розуміти діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку» [5, с. 21]. Можна погодитися з автором, що суспільний розвиток є ключовим фактором вироблення державної політики, але він не вичерпує всіх можливих визначень терміну державна політика.

В. Романов, О. Рудік, Т. Брус, вважають, що «державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [6, с. 12].

На нашу думку, державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві. Державна політика дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих, які мають більшість у представницьких органах влади. По-перше, тому що необхідно, щоб державна політика представляла й інтереси меншості, інакше будуть виникати труднощі при її реалізації. По-друге, державна політика повинна бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу. По-третє, державна політика повинна виступати об'єднуючою силою і бути спрямованою на позитивний розвиток суспільства.

Державна політика спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів. Це дозволяє сформулювати основну мету державної політики розвитку сфери аквакультури України як максимальне задоволення потреб населення країни в рибі та рибопродукції за допомогою створення умов для ефективної роботи і розвитку підприємств аквакультури та рибальства. При цьому, як мету довгострокової (стратегічної) політики розвитку сфери аквакультури можна розглядати забезпечення продовольчої безпеки країни, збереження та примноження економічного потенціалу рибогосподарської галузі економіки, підвищення добробуту зайнятого в ній населення. Обов'язковим елементом реалізації державної політики сфери аквакультури є правове закріплення, здійснюване шляхом визначення її засад у прогнозах і програмах економічного розвитку України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах. У даний час сформований пакет нормативно-законодавчих актів і програмних документів, що визначають правові основи реалізації державної політики розвитку сфери аквакультури України та її першочергові завдання, що включає: Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», Закон України «Про аквакультуру», «Державну цільову економічну програму розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки», «Державну програму активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки». Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» визначає правові основи діяльності і державного регулювання в області рибного господарства, збереження та раціонального використання водних біоресурсів; порядок взаємостосунків між органами державної влади, місцевого самоврядування і суб'єктами господарювання, що здійснюють рибогосподарську діяльність у внутрішніх водних

об'єктах України, внутрішніх морських водах і територіальному морі, континентальному шельфі, виїмковій (морській) економічній зоні України і відкритому морі.

Наприклад, аналіз нормативно-правових актів (законів України, указів Президента і актів Кабінету Міністрів України) за період 1992–2011 р.р. свідчить про відверто недостатній рівень законодавчої активності у даному блоці права. Усього за цей період було прийнято відповідних 12 Законів України. З них лише 2 закони безпосередньо стосувалися сільського господарства (1997 р. – «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції»; 1999 р. – «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру»). Як бачимо, аспекти державного регулювання на законодавчому рівні розглядаються фрагментарно. Тут варто підкреслити ще й те, що прийнятий у 2010 р. Закон України (№ 2608) спрямований на обмеження державного регулювання господарської діяльності, яка стосується внесення змін до Законів «Про пестициди і агрохімікати» та «Про меліорацію земель». А в 2011 р. був прийнятий Закон України (№ 3565) щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень. І виникає враження, що державне регулювання практично в усіх сферах необхідно якщо й не усунути, то хоча б гранично обмежити. Іншими словами, у стороннього спостерігача може виникнути хибне уявлення щодо домінування дерегулятивних тенденцій в економіці України. Проте теоретичні здобутки провідних світових і вітчизняних учених говорять про актуальність пошуку саме міри регуляції/дерегуляції економіки, особливо тих її галузей, які є стратегічно перспективними, справляють значний вплив на продовольчу безпеку. До них, безумовно, відноситься і аквакультура.

Створення в 2011 році Держрибагентства України надало сфері аквакультури новий поштовх до розвитку. В нього з'явилися нові повноваження для реалізації видавничої, контролюючої та розпорядчої функцій в рибному господарстві, що дозволить виявити найбільш проблемні моменти галузі, сприятиме їх розв'язанню та налагодженню стабільного функціонування рибного господарства.

Одним із перших кроків новоствореного Держрибагентства України було сприяння прийняттю Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» [7]. Хоча цей закон є досить детальним документом, який регулює розвиток рибного господарства, на жаль, у ньому мало уваги приділено питанням штучного відтворення водних біоресурсів, ведення аквакультури та переробки водних біоресурсів. Закон «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» визначив основні засади пріоритетного розвитку рибного господарства (стаття 53), проте в ньому не наведено механізми, які б сприяли розвитку.

На реалізацію зазначеного закону видані важливі постанови та накази, державні інструкції, що стосуються розвитку рибної галузі, зокрема:

– наказ Мінагрополітики України від 02 грудня 2011 року № 698 «Про розподіл лімітів на квоти спеціального використання водних живих ресурсів за галузодержавного значення у 2012 році»;

– постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 року № 1209 «Про затвердження такс для заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів водних біоресурсів», введення в дію якої відмінило силу дії попередньої постанови Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. № 32 (32-98-п) «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування або знищення цінних видів риб та інших об'єктів водного промислу», яка не забезпечувала відшкодування за завдану шкоду водним біоресурсам.

Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 року № 1245 «Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки».

Державна цільова економічна програма розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки націлена на створення умов для забезпечення розвитку рибного господарства і його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках за допомогою виконання наступних завдань:

- відтворення водних біоресурсів;
- формування і утримання племінної бази для вдосконалення якості об'єктів інфраструктури;
- будівництво, модернізація та забезпечення функціонування підприємств аквакультури;
- модернізація існуючих і будівництво нових суден вітчизняного флоту рибної промисловості;
- розширення, реконструкція та технічне переоснащення морських рибних портів;
- забезпечення розвитку галузевої науки.

У Державній програмі активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки в числі інших пріоритетних напрямів виділено поліпшення інвестиційних умов, підтримку національного товаровиробника і реалізацію політики імпортозаміщення, міжнародну співпрацю і розвиток експортного потенціалу, що є актуальними і життєво необхідними для рибного господарства України. В рамках даної Програми передбачений ряд заходів середньострокового характеру, що витікають із Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки, до складу яких входить:

– формування нормативно-правової бази, зокрема для врегулювання питання оренди внутрішніх водоймищ; відтворення водних біоресурсів; утримання селекційно-племінних стад водних біоресурсів для вдосконалення якості об'єктів аквакультури;

- забезпечення розвитку суднобудування шляхом підвищення конкурентоспроможності підприємств;
- залучення і використання світового досвіду для підвищення конкурентоспроможності національної економіки [60].

З метою посилення напрямів контролю за використанням водних біоресурсів в Україні постановою Кабінету Міністрів України від 04 липня 2012 р. №

596 було затверджено Порядок видачі підтвердження законності вилучення водних біоресурсів із середовища їх існування та переробки продуктів вилову. На реалізацію цієї постанови Міністерством аграрної політики та продовольства України було видано наказ від 07.08.2012р. № 482 «Про затвердження форм підтвердження законності вилучення водних біоресурсів» (який зареєстрований у Міністерстві юстиції України 27.08.2012 р. за № 1437/21749). Обидва документи розроблені відповідно до Регламенту Ради (ЄС) від 29.09.2008 року № 1005/2008 «Про встановлення системи Спільноти для попередження, припинення та ліквідації незаконного, непідзвітного та нерегульованого рибальства».

На другому етапі (2013–2016 років) передбачається здійснити заходи з модернізації і будівництва нових суден вітчизняного риболовецького флоту, забезпечення діяльності оптових ринків продукції рибного господарства, розширення, реконструкції, технічного переоснащення і розвитку морських рибних портів в Україні.

Проте жодного слова в програмі не сказано про підтримку діючих рибогосподарських підприємств, за винятком заходів із ремонту, реконструкції та капітального будівництва об'єктів існуючих державних підприємств із вирощування рибопосадкового матеріалу для відтворення природних популяцій у рибогосподарських водних об'єктах України, а також ремонту, реконструкції та капітального будівництва об'єктів у існуючих державних товарних господарствах.

Великі надії працівники сфери аквакультури покладають на Закон України «Про аквакультуру», який має врегулювати відносини між органами державної влади, що здійснюють регулювання та управління діяльністю в сфері аквакультури, органами місцевого самоврядування та всіма суб'єктами управління аквакультури. Метою цього закону є реалізація державної політики щодо забезпечення ефективного розвитку аквакультури як окремого виду сільськогосподарської діяльності в системі агропромислового виробництва, спрямованого на збільшення обсягів виробництва корисної біологічної сільськогосподарської продукції (риби та інших водних біоресурсів), збереження біорізноманіття та поповнення запасів водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах України, а також здійснення рибогосподарської діяльності способами, що не допускають нанесення шкоди навколишньому середовищу.

Закон України «Про аквакультуру» визначає принципи державної політики, напрями державної підтримки у сфері аквакультури, основні засади розвитку і функціонування аквакультури, правові основи діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері аквакультури.

Державна підтримка у сфері аквакультури надається відповідно до законів України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» та інших законодавчих актів, які регулюють відносини у сфері

державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників.

Крім того, в Україні триває поступове реформування галузі, спрямоване на забезпечення її сталого розвитку із цільовим програмним пріоритетом – збільшити частину національного вилову для задоволення потреб населення в рибній продукції на науково обґрунтованому рівні за одночасного дотримання екосистемного підходу до рибальства та аквакультури.

**Висновки.** Прагнення України до інтеграції з ЄС стимулює розробку ефективної і цілеспрямованої політики держави в сфері аквакультури. Розробка і проведення Україною адекватної з позиції національних інтересів політики у секторі рибальства й аквакультури дасть змогу побудувати та провести аналіз можливих подій у функціонуванні сектора аквакультури в результаті різних євроінтеграційних процесів, провести оцінку відповідних ризиків і переваг для вітчизняного рибного господарства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с. – 37 с.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с. – 41 с.
3. Пірен М.І. Публічна політична діяльність: навч. посіб. / М.І. Пірен. – К.: НАДУ. – 2009. – 288 с. – 45 с.
4. Музиченко Г.В. Державна політика України: основи визначення та аналізу в межах політичної науки / Г.В. Музиченко. – 48 с.
5. Валецький О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: [монографія] / О.Л. Валецький. – К.: НІСД, 2001. – 242 с. – 49 с.
6. Романов В.Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження / В.Є. Романов, О.М. Рудік, Т.М. Брус. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 72 с. – 50 с.
7. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів. – [Електронний ресурс] : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3677-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3677-17>.
8. Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки. – [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. № 187 – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-%D0%BF>.