

УДК 342.9:639.2

С.О. КІДАЛОВ, Національній університет біоресурсів і природокористування України

ОРГАНИ РИБООХОРОНИ, ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: органи рибоохорони, органи виконавчої влади, державне управління

Проблема ефективного використання водних біоресурсів в Україні сьогодні є однією з найбільш гострих стосовно соціально-економічного розвитку держави. Відсутність збалансованої політики спричиняє величезні збитки та призводить до втрати перспективи економічного зростання. Такий стан особливо небезпечний у галузях, які є базовими для економіки держави. Рибне господарство України є неподільним рибогосподарським комплексом і особливою галуззю, яка включає в себе вилов риби та її переробку, відтворення й охорону рибних запасів, наукове та кадрове забезпечення. Важливість збереження рибної галузі, як цілісного сектору економіки, впливає з потреби забезпечення населення продовольством, а галузей національної економіки – сировиною, а також відтворення природних живих ресурсів.

Незважаючи на велику теоретичну і практичну важливість зазначеної проблеми в сучасній науковій юридичній літературі України, вона не знайшла належного висвітлення у науково-правовій літературі. Теоретико-методичні та практичні аспекти вирішення проблем розвитку рибоохорони та рибного господарства розглядаються в працях С.І. Алимова, П.П. Борщевського, М.В. Гринжевського, К.І. Рижової, М.А. Хвесика, В.Г. Черника, та ін. Тобто зазначеною проблемою займалась лише не значна кількість науковців та працівників цих же органів рибоохорони.

Серед вітчизняних науковців, які у своїх працях приділяли увагу дослідженню методів державного управління, присвячені численні публікації, серед яких слід виділити роботи

таких вчених, як, Ю.П. Битяк, А.О. Дегтяр, Т.В. Іванова, В.І. Курило, В.Я. Малиновський, О.М. Суходоля та ряд інших авторів. Тому, метою статті є теоретичний аналіз реалізації завдань та функцій виконавчої діяльності органів рибоохорони, спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт, тобто сфери діяльності органів рибоохорони.

Управління у сфері рибоохорони з одного боку, передбачає цілеспрямований організуючий вплив самої рибоохоронної служби на правовідносини, пов'язані з використанням, відтворенням водних біоресурсів та регулюванням рибальства, з іншого, органи рибоохорони виступають в якості управлінської системи і має власні суб'єкт і об'єкт управління. Таким чином, розглядаючи рибоохоронні органи, як суб'єкт управління, об'єктом управління є охорона використання водних біоресурсів та регулювання рибальства, які формуються між державними органами рибоохорони, та суб'єктами рибного господарства, до складу яких входять юридичні та фізичні особи, які провадять рибогосподарську діяльність. В системі рибоохорони формуються організаційні відносини і вони характеризуються наявністю відповідних систем і підсистем управління, де можна спостерігати різноманітні суб'єкти управління (органи, територіальні підрозділи та окремі службовці) [1, с.21].

Метою державних органів рибоохорони є контроль у сфері охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства. Важливе місце у здійсненні цієї політики займають органи охорони у сфері рибного господарства.

Державне управління та регулювання у галузі рибного господарства здійснюють: Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань Аграрної Політики та продовольства, центральний орган виконавчої влади у галузі рибного господарства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до розподілу повноважень, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації [2].

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [3].

На нашу думку до них можна віднести міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Серед центральних органів виконавчої влади у сфері рибного господарства є Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики та продовольства України) та Державне Агентство рибного господарства (далі – Держрибагентство).

Загальнодержавним та єдиначальним органом виконавчої влади є Мінагрополітики та продовольства України. Він є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України. Мінагрополітики та продовольства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління в сфері рибного господарства [4, с.84].

Держрибагентство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України [5]. Держрибагентство вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію в рибогосподарській сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Держрибагентство становить систему, до складу якої входить значна кількість органів та територіальних відділів [4, с.85].

Держрибагентство є юридичною особою. До основних завдань агентства віднесено: внесення на розгляд Міністрові аграрної політики та продовольства України пропозицій, щодо формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості; охорони, використання та відтворення

водних біоресурсів, регулювання рибальства; безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства. Держрибагентство здійснює свої повноваження через свої територіальні органи. А саме: Головне управління в м. Києві, управління в Автономній Республіці Крим, м. Севастополі, областях, басейнові управління, відділи та спеціально уповноважений орган державного нагляду за безпекою мореплавства флоту рибного господарства [5].

Держрибагентство очолює Голова, якого призначають на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра аграрної політики та продовольства України, та звільняє з посади Президент України. Голова Держрибагентства є Головним державним інспектором рибоохорони України. Він представляє Держрибагентство у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями. Вносить на розгляд Міністрові аграрної політики та продовольства України пропозиції щодо формування державної політики у сфері рибного господарства та розроблені Держрибагентством проектів законів та забезпечує їх супроводження. Разом з тим, Голова Держрибагентства затверджує за погодженням із Міністром аграрної політики та продовольства України схвалені на засіданні колегії Держрибагентства річний план роботи, заходи щодо реалізації основних напрямів та пріоритетних цілей його діяльності [5].

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнають частину державного апарату, яка має власну структуру та штат службовців і в межах установлені компетентії здійснює від імені й за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя. Це поняття має найвагомші ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними й разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Тому органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, але, крім того, вони мають і власні специфічні ри-

си, обумовлені завданнями та особливим характером державного управління. Органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат – апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем. Він становить собою цілісне утворення, яке складається з великої кількості різноманітних частин – окремих органів та їх структурних підрозділів [4, с.69].

Відповідно до наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про органи рибохорони Державного агентства рибного господарства України» – Головне управління охорони водних біоресурсів у м. Київ (далі – Головрибвод) та управління охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства в області, басейнові управління, басейновий відділ (далі – Держрибоохорона) є територіальними органами Державного агентства рибного господарства України, які діють у складі Держрибагентства України і йому підпорядковуються [5].

Територіальні органи у сфері рибохорони утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. У єдину систему їх об'єднує зміст діяльності – виконавчо-розпорядчий і спільна основа заснування – державна власність. Вони виступають суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи й водночас розв'язують різні питання оперативного управління та охорони рибогосподарської галузі [4, с.76].

Головне управління охорони водних біоресурсів у м. Київ за дорученням Держрибагентства у межах своїх повноважень спрямовує та координує роботу органів рибохорони на місцях, проводить роботу щодо усунення негативних явищ, пов'язаних з корупцією, перевищенням службових та посадових повноважень в органах рибохорони [6]. Тобто особливістю побудови та функціонування територіальних органів рибохорони є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в розпорядництві, підпорядкованості, підконтрольності, підзвітності та координації.

Важливо підкреслити, що завдання територіальних органів рибохорони є об'єктивними за своїм змістом і зумовлюється у кінцевому підсумку матеріальними умовами суспільної діяльності.

Аналіз завдань органів рибохорони, що викладенні у указі Президента України «Про органи рибохорони Державного агентства рибного господарства України» та у положеннях про Держрибоохорону для кожних окремих регіональних управлінь, дає підстави для виділення найголовнішого з них, зокрема:

- здійснення охорони водних живих ресурсів у рибогосподарських водних об'єктах, які мають значення для природного відтворення водних живих ресурсів, та які використовуються (можуть використовуватися) для рибальства, вирощування чи розведення риби та інших водних живих ресурсів;

- здійснення державного контролю у сфері охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів;

- регулювання любительського і спортивного рибальства, сприяння розвитку його організаційних форм.

Головрибвод і Держрибоохорона є юридичними особами, мають самостійний баланс, відповідні рахунки в органах Державного казначейства та установах банку. Ці управління утримується за рахунок державного бюджету. Їх майно є державною власністю, а саме: основні фонди та обігові кошти, матеріальні цінності, вартість яких відображається у самостійному балансі. Управління Головрибвод та Держрибоохорона очолюють їх начальники, які призначається на посаду за погодженням з Міністром аграрної політики та продовольства України та головою місцевої державної адміністрації та звільняється з посади Головою Державного агентства рибного господарства України за погодженням з Міністром аграрної політики та продовольства України [6].

Вони здійснюють керівництво в управлінні рибохорони, несуть персональну відповідальність за організацію та результати діяльності. Організують та забезпечують виконання

актів законодавства, наказів Мінагрополітики та продовольства України, доручень Міністра аграрної політики та продовольства України, його першого заступника та заступника, наказів Держрибагентства, доручень Голови Державного агентства рибного господарства України. Начальники управлінь рибоохорони підзвітний та підконтрольний голові відповідної місцевої державної адміністрації з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій [6].

У рибоохоронній сфері діють також інші численні державні органи та громадські організації. Крім головних управлінь Держрибоохорони, є ще територіальні підрозділи Міністерства екології і природних ресурсів та Державна екологічна інспекція, відділи ветеринарної міліції, територіальні управління Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України та Державна прикордонна служба України. До них необхідно додати ще й громадські організації та чималий позаштатний актив громадських інспекторів рибоохорони.

Отже, стратегічною метою у сфері рибоохорони є створення в Україні стабільної і ефективної системи, яка б забезпечувала контроль у сфері охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства. Важливе місце у здійсненні цієї політики займають органи рибоохорони, які забезпечують контроль за додержанням законодавства у рибному господарстві. До суб'єктів державного управління у сфері рибоохорони доцільно віднести такі державні органи: Держрибагентство, Головрибвод та їх територіальні управління.

Органи управління у сфері охорони водних біоресурсів та регулювання рибальства мають значні особливості, оскільки особливими є їх правовий статус, форма діяльності, обумовлені специфічним правовим режимом.

Державне управління рибоохороною здійснюється як на рівні внутрішньо-організаційної діяльності органів державної влади, так і на рівні профілюючому, функціональному тобто зовнішньому, причому обидва ці рівні пов'язані між собою, діяльність щодо

реалізації другого рівня неможлива без першого.

Управління державної рибоохороною – це здійснення повсякденного керуючого впливу, контролю у сфері охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства.

Управління рибоохороною є явищем системним, воно включає низьку елементів, тісно взаємопов'язаних між собою основними компонентами цієї управлінської системи, а саме:

- суб'єкти управління, тобто державні органи охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства;
- об'єктом управління виступають водні біоресурси;

- зміст управління, тобто взаємозв'язки керуючої системи, які включають керівний вплив або комплекс цілеспрямованих і організуючих команд, засобів, прийомів і методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни в його стані, і зворотні зв'язки, що відображають обґрунтованість організації і діяльності кожного керуючого компонента.

ЛІТЕРАТУРА

1. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. ; Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
2. Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» : від 08.07.2011 р., № 3677-VI // ВВР України. – 2012. – № 17. – Ст. 155.
3. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» : від 17.03.2011 р., № 3166-VI // ВВР України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
4. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
5. Указ Президента України «Про Державне агентство рибного господарства України» : від 16.04.2011 р., № 484/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/484/2011>.

6. Наказ Міністерства Аграрної Політики та Продовольства «Про органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України» : від 19.01.2012 р., № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0379-12>.

Кідалов С. О. Органи рибоохорони, як суб'єкт державного управління / С. О. Кідалов // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 408–412 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kocdu.pdf>

Розглянуто актуальні питання, щодо проведення дослідження організаційно-правових механізмів правового регулювання та аналіз реалізації завдань та функцій виконавчої діяльності органів рибоохорони, встановлення їх структури, правового статусу, аналізу завдань та форм діяльності.

Кідалов С.А. Органы рыбоохраны, как субъект государственного управления

Рассмотрены актуальные вопросы, относительно проведения исследования организационно-правовых механизмов правовой регуляции и анализ реализации заданий и функций исполнительной деятельности органов рыбоохраны, установления их структуры, правового статуса, анализа заданий и форм деятельности.

Kidalov S.A. Fisheries Bodies, as the Subject of Government

Pressing questions are examined in the article, in relation to the lead through of research of organizational legal mechanisms of the legal adjusting and analysis of realization of tasks and functions of executive activity of organs of guards of fish, establishment of their structure, legal status, analysis of tasks and forms of activity.

Форум права Форум