

**Бойко Олександр Валентинович** –  
здобувач кафедри адміністративного  
права і процесу Національної  
академії внутрішніх справ

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ РИБНОГО ГОСПОДАРСТВА

*Здійснено аналіз державної політики в галузі рибного господарства. Розкрито мету, цілі, завдання та етапи реалізації державної політики в досліджуваній галузі. Запропоновано авторську дефініцію “державна політика в галузі рибного господарства України”.*

**Ключові слова:** політика; державна політика; галузь рибного господарства; Державне агентство рибного господарства України.

*Осуществлен анализ государственной политики в области рыбного хозяйства. Раскрыты цели, задачи и этапы реализации государственной политики в исследуемой области. Предложена авторская дефиниция “государственная политика в области рыбного хозяйства Украины”.*

**Ключевые слова:** политика; государственная политика; отрасль рыбного хозяйства; Государственное агентство рыбного хозяйства Украины.

*In this scientific article analyzes public policy in the fishing industry. The goals, objectives and stages of public policy in the study area. An author's definition of “public policy on fisheries Ukraine”.*

**Keywords:** politics; public policy; fishery sector; the State Agency of Fisheries of Ukraine.

Зміна економічного курсу держави, реформування господарського механізму призвели до значних втрат у рибному господарстві, що не дало їм змоги утриматися на досягнутих позиціях. Головною причиною цього є диспаритет цін на рибну продукцію та продукцію промислового виробництва, необхідну для виробничого процесу при вирощуванні риби, її розмноження, унаслідок чого більшість підприємств, не маючи обігових коштів, не можуть забезпечити належні умови власної господарської діяльності. Виведення з обігу частини площ ставкового фонду та зношення основних засобів, вихід з ладу обладнання та неможливість чіткого дотримання рибоводно-біологічних норм при вирощуванні риби призводять до подальшого спаду показників продукції галузі рибного господарства.

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, спрямовані на розв'язання певної проблеми, яка виникає в тій чи іншій сфері суспільного

життя (політичній, економічній, соціальній, господарській, екологічній тощо), розробляються відповідні програми та інструменти їх реалізації.

Дослідженню змісту окремих питань галузі рибного господарства присвячено теоретичні напрацювання та методичні розроблення вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: О. М. Багрова, П. П. Борщівського, М. В. Грінжевського, Я. А. Коуржіла, Ю. П. Мамонтова, В. А. Муріно, Е. А. Романова, М. С. Стасишен, І. М. Германа. Однак питання, що стосується державної політики галузі рибного господарства України, потребує подальших досліджень з метою підвищення ефективності діяльності рибної галузі.

Актуальність та необхідність дослідження державної політики є надзвичайно важливим з декількох причин: 1) розкриваючи зміст та основні елементи державної політики можна зробити аналіз розвитку, управління (адміністрування), впровадження й оцінювання ініціатив, рішень та дій; 2) вивчення державної політики – це процес обґрунтованого навчання або вдосконалення на підставі врахування й вивчення помилок та недоліків; 3) кроки змін напряму державної політики є швидшими й ефективно досконалішими, якщо знання ґрунтуються на законах економіки й політики, глобалізації та професійності.

Для дослідження державної політики в галузі рибного господарства характерним є визначення її поняття, цілей, завдань, напрямів, а також механізмів реалізації. Для визначення доцільних (оптимальних) цілей слід враховувати, що ціль одночасно є продуктом і виробничим фактором аналізу державної політики в галузі рибного господарства, та виявляти і поєднувати відмінності між цілями й альтернативами політики. Розмежовуючи категорії “цілі”, “заходи”, “критерії”, слід мати на увазі, що взаємозв’язок цілі з результатом загалом дорівнює результативності державної політики, і тому доцільним є врахування притаманних цілеутворенню закономірностей.

За роки здійснення сучасних реформ та світової економічної кризи участь держави в розвитку галузі рибного господарства різко знизилася, натомість спостерігається негативна політика держави в цій галузі, виявами якої є роздержавлення та приватизація рибогосподарських підприємств, їх розукрупнення, формування дрібнотоварного виробництва, лібералізація ринку, відхід держави від управління та регулювання розвитком галузі, зміни у фінансово-кредитній та податковій системах, що призвело до різкого спаду виробництва продукції рибного господарства. Державна політика останніх років стосовно рибогосподарського комплексу не сприяла забезпеченню конкурентоздатності галузі, збільшенню виробництва власної продукції. Рішення, ухвалені під час вступу України до СОТ, призвели тільки до збільшення імпорту рибної продукції, а не до розвитку власного виробництва, оскільки не супроводжувалися заходами з реалізації державних програм галузі.

Вважаємо, що основними причини такого становища є серйозні прорахунки держави при проведенні соціально-економічних перетворень та

виборі стратегії державної політики розвитку рибогосподарського комплексу, основними з яких є зміни в нормативно-правовій базі; ухиленні держави від регулювання економічними відносинами (недосконалість кредитної, податкової, митної систем); практично повній ліквідації системи центральних поставок рибопродукції у регіональні фонди; зниженні платоспроможного попиту населення на рибу та рибопродукти.

Незадовільне становище в рибному господарстві України викликано законодавчою нерегульованістю механізмів перспективного розвитку рибогосподарського комплексу та недостатнім врахуванням специфіки рибної галузі у правовому полі, занепадом механізмів державного регулювання функціонування рибогосподарського комплексу, низьким рівнем інституційної спроможності центрального органу виконавчої влади у сфері рибного господарства для вирішення питань регулювання рибальства, недосконалістю повноважень та недоліками статусу органів державної рибоохорони, відсутністю сучасного інспекційного флоту, що відповідає стандартам функціонування аналогічної структури в рамках Європейського Союзу, недостатнім фінансуванням державою витрат на участь України в міжнародних організаціях з управлінням рибальством у певних районах Світового океану, повною відсутністю державної підтримки реформування флоту рибного господарства, відсутністю субсидювання різних напрямів господарської діяльності (зокрема субсидювання вартості пального, забезпечення логістики тощо), незадовільним фінансово-економічним становищем підприємств галузі, відсутністю належної сертифікації готової та переробленої рибної продукції та водночас наявністю технічних бар'єрів на її шляху на світові ринки, надзвичайно слабкою конкурентоздатністю на зовнішніх ринках товарів рибного господарства вітчизняного виробництва, відсутністю фінансування розбудови структури ринку рибного господарства, яка передбачає прозорий механізм виловування та реалізації риби та інших водних живих ресурсів, зменшення кількості та погіршенням екологічного стану нерестовищ, забрудненням води та особливо нерегульований вилов, відсутністю забезпечення рибницьких господарств якісними рибними комбікормами вітчизняного виробництва, відсутністю ефективних механізмів організації вертикальної та горизонтальної співпраці між галузевими громадськими організаціями, органами місцевої виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, заінтересованими центральним органами виконавчої влади та центральним органом виконавчої влади у сфері рибного господарства, відсутністю кадрового потенціалу для забезпечення потреб управління та функціонування галузі.

Для розв'язання таких комплексних проблем, які сприяють виведенню рибного господарства з кризового стану, та забезпечення його подальшого розвитку й, відповідно, виконання пріоритетів діяльності Уряду України щодо забезпечення сталого економічного розвитку галузі рибного господарства України було прийнято Закон України "Про рибне

господарство промислове рибальство та охорону водних біоресурсів” [3] та затверджено Державну цільову економічну програму розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки [1].

Законом України “Про рибне господарство промислове рибальство та охорону водних біоресурсів” визначено основні засади пріоритетного розвитку рибного господарства, а саме: формування цінового і кредитного механізму з урахуванням специфіки рибного господарства як галузі з уповільненим обігом капіталу та низькою нормою прибутку; сприяння будівництву та модернізації суден флоту рибної промисловості, підприємств рибного господарства шляхом включення до планів державного замовлення будівництва суден для флоту рибної промисловості та рибницьких заводів (риборозплідників) з вирощування цінних видів риби для зариблення рибогосподарських водних об’єктів (їх частин) загальнодержавного значення; визнання суб’єктів рибогосподарського комплексу, діяльність яких пов’язана з промисловим виловом водних біоресурсів на водних об’єктах загальнодержавного значення, розведенням, вирощуванням та переробкою власної продукції, товаровиробниками сільськогосподарської продукції; пріоритетне надання в оренду водних об’єктів (їх частин) з низькою рибопродуктивністю суб’єктам господарювання, які займаються вирощуванням водних біоресурсів.

Завданнями державної політики в галузі рибного господарства є: 1) забезпечення продовольчої безпеки держави; 2) управління рибальством, збереження та збільшення чисельності водних біоресурсів у природному середовищі, їх біологічного різноманіття шляхом забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання; 3) науково обґрунтоване використання водних біоресурсів; 4) підвищення біопродуктивності міжнародно-правових зобов’язань України щодо забезпечення гарантій і створення умов безпеки, захисту інтересів під час провадження суднами фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності промислового вилову водних біоресурсів і рибогосподарської діяльності у виключній (морській) економічній зоні України, відкритому морі, конвенційних районах та у виключних (морських) економічних зонах інших держав; 8) здійснення державного нагляду (контролю) у галузі рибного господарства, рибогосподарських водних об’єктів (їх частин) шляхом відтворення водних біоресурсів, розвитку рибальства; 5) забезпечення раціонального використання об’єктів промислу, покращення та розширення асортименту продукції їх переробки; 6) забезпечення рівних умов конкуренції в галузі рибного господарства; 7) виконання міжнародно-правових зобов’язань України щодо забезпечення гарантій і створення умов безпеки, захисту інтересів під час провадження суднами фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності промислового вилову водних біоресурсів і рибогосподарської діяльності у виключній (морській) економічній зоні України, відкритому морі, конвенційних районах та у

виключних (морських) економічних зонах інших держав; 8) здійснення державного нагляду (контролю) у галузі рибного господарства.

На нашу думку, законодавчо визначені завдання державної політики не зачіпають таких важливих питань, що стосуються адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у галузі рибного господарства; не визначають необхідність та обов'язку публічної адміністрації запроваджувати механізми реалізації заходів державної політики, а також не урегульовують питання, що стосуються обов'язку суб'єктів галузі рибного господарства продуктами своєї діяльності не забруднювати середовище місцезнаходження водних біоресурсів викидами, сміттям, та іншими шкідливими предметами.

Метою Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки стало створення сприятливих умов для забезпечення розвитку рибного господарства та його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, що дало б змогу задовольнити потреби населення України в рибній продукції відповідно до науково обґрунтованих норм споживання.

Головними цілями Програми було визначено створення позитивних зрушень у галузі рибного господарства та сприяння стабілізації і нарощуванню виробництва вітчизняної конкурентоспроможної рибної продукції для гарантування продовольчої безпеки України.

Програмою визначено, що проблеми, що виникли в галузі рибного господарства та сповільнюють його розвиток, можна вирішити таким чином: 1) збільшити обсяг вилову водних біоресурсів; 2) відтворити водні біоресурси, здійснити меліорацію природних нерестовищ у рибогосподарських водних об'єктах; 3) модернізувати існуючі та збудувати нові судна вітчизняного флоту рибної промисловості [2, с. 26]; 4) розширити, реконструювати, технічно переоснащати і збільшити кількість морських рибних портів; 5) сформувати й утримувати селекційно-племінну базу для підвищення якості об'єктів аквакультури; 6) підвищити продуктивність використання рибогосподарських водних об'єктів для вирощування водних біоресурсів в умовах аквакультури шляхом розширення сировинної та кормової бази рибного господарства, отримання державної підтримки функціонування підприємств галузі, ремонту й модернізації існуючих потужностей, будівництва сучасних рибо відтворювальних комплексів, будівництва сучасних підприємств з виробництва спеціалізованих комбікормів, активізації міжнародного співробітництва з іноземними державами у сфері рибного господарства, сприяння з боку держави провадженню рибогосподарської діяльності у виключних (морських) економічних зонах іноземних держав та розширення рибальства у відкритих районах Світового океану; 7) удосконалити систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників, діяльність яких пов'язана з формуванням і реалізацією державної політики в галузі

рибного господарства, зокрема, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, а також для задоволення потреб управління і функціонування галузі; 8) розвивати галузеву науку щодо розроблення новітніх технологій продуктів харчування, комбікормів, знрядь лову; 9) проводити науково-дослідну та пошукову роботу з вивчення кількісного та якісного стану водних біоресурсів.

У цьому контексті зазначимо, що цією програмою визначено шляхи вирішення та можливі виходи галузі рибного господарства з кризи, однак усі запропоновані та визначені шляхи зводяться до одного – необхідна постійна фінансова підтримка держави, яка може бути спрямовано, наприклад, не лише на безпосередньо закупівлю риболовецьких суден, а й на фінансування профільних закладів освіти, розвиток інноваційних технологій та ін. Адже кожен з вищезапропонованих шляхів вирішення проблеми розвитку галузі рибного господарства зводиться до відсутності або недостатньої фінансової підтримки з боку держави, тобто виділення коштів з Державного бюджету. Водночас, на нашу думку, якщо сьогоднішня держава не може виділити гроші та здійснювати постійну фінансову підтримку, то можна застосовувати інші важелі впливу, що спрямовані на розвиток підприємств галузі, наприклад, запровадження податкових пільг, зниження або взагалі відсутність мита на закупівлю обладнання риболовецьких суден, збільшення кількості місць за державним замовленням на фахівців відповідного профілю тощо.

Таким чином, на законодавчому рівні чітко визначаються і стратегічні напрями реформування галузі рибного господарства, і шляхи виходу та подолання кризового та край незадовільного стану рибного господарства, і заходи державної підтримки, однак постає питання дєвості регламентованих положень. Адже нібито є і пільгові умови для суб'єктів досліджуваної галузі господарства, і держава законодавчо закріпила визначені заходи підтримки галузі, проте сьогодні, існування проблем галузі є очевидними, а дєвисть схваленої урядом програми викликає сумніви.

Означені цілі, принципи, завдання, шляхи здійснення державної політики галузі рибного господарства, на нашу думку, дають змогу визначити основні елементи, складові державної політики в галузі рибного господарства. Так, основними елементами державної політики в галузі рибного господарства є такі: 1) нормативно-правова забезпеченість галузі; 2) визначеність адміністративно-правового статусу суб'єктів у галузі рибного господарства; 3) налагодження циклового процесу в галузі рибного господарства, що дає можливість риборозведення, збільшення і поліпшення якості рибних запасів водних біоресурсів; 4) забезпечення міжнародного співробітництва; 5) здійснення діяльності щодо створення правових, економічних, соціальних та інших умов для формування й функціонування суб'єктів галузі рибного господарства.

Отже, державною політикою в галузі рибного господарства є стабільна, системна, організована й цілеспрямована діяльність публічної адміністрації щодо розвитку рибицтва та рибальства, яка полягає в

прийнятті конкретних рішень економічного, політичного, соціального характеру щодо розв'язання виробничих, промислових, наукових, економічних, організаційних, фінансових, правових, кадрових питань.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1245 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua>.

2. Заблоцький В.Є. Чи є майбутнє в рибальського флоту України? / В.Є. Заблоцький // Судноплавство. – 1999. – № 9. – С. 26–27.

3. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3677-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 17. – Ст. 155.