

УДК 342.95

*В. В. Петренко,
аспірант Київського національного
університету імені Тараса Шевченка*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА РИБНИХ ЗАПАСІВ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

В статті визначено поняття «адміністративно-правова охорона»; проаналізовано зміст адміністративно-правової охорони рибних запасів, охарактеризовано її особливості.

Ключові слова: рибні об'єкти, рибні запаси, охорона рибних запасів, адміністративно-правова охорона рибних запасів, зміст адміністративно-правової охорони рибних запасів, засоби адміністративно-правової охорони рибних запасів.

Рибні ресурси є частиною тваринного світу та водного рослинного світу, а їх правова охорона покладається на компетентні органи державної влади, а також спеціально утворені підприємства та установи. Діяльність цих органів управління, спрямована на створення умов для збереження рибних ресурсів, їх відтворення та відновлення, складає зміст їх адміністративно-правової охорони. Адміністративно-правова охорона рибних запасів має особливе значення у забезпеченні екологічної безпеки та екологічної стабільності в Україні та світі. Саме тому, забезпечення охорони рибних запасів і боротьба з порушеннями встановлених правил рибного лову та іншого використання об'єктів рибного світу є одним з найважливіших завдань держави.

В юридичній літературі проблемі адміністративно-правової охорони різноманітних об'єктів тваринного світу, в тому числі рибних ресурсів, присвячено ряд робіт В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, О.М. Бандурки, І.Л. Бачила, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, Є.В. Додіна, В.І. Книша, Д. М. Павлова, В.М. Плішкіна, А.О. Селіванова та багатьох інших. Проте комплексного дослідження в сфері адміністративно-правової охорони рибних запасів у вітчизняній науці не проводилось, що обумовлює актуальність теми.

Метою даної статті є визначення поняття та змісту адміністративно-правової охорони рибних запасів, з'ясування її особливостей. Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні завдання: визначити поняття адміністративно-правової охорони; проаналізувати зміст адміністративно-правової охорони рибних запасів; виокремити суб'єкт і об'єкт адміністративно-правової охорони рибних запасів.

Для дослідження проблеми адміністративно-правової охорони рибних запасів виникає необхідність у з'ясуванні змісту таких понять, як «охорона», «правова охорона» та «адміністративно-правова охорона».

Так, термін «охорона» (охороняти) в тлумачних словниках визначається, як: 1) оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, убезпечувати від загрози нападу, замаху і т. ін.; 2) стояти на варті біля кого-, чого-небудь, вартувати, стерегти; 3) забезпечувати, гарантувати недоторканність кого-, чого-небудь; 4) оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди і та ін., дбайливе ставлення; 5) захищати від чого-небудь [1, с. 825]. Отже, в загально-правовому значенні категорія «охорона» означає досягнення такого стану та умов зберігання (встановлення правового режиму використання) охоронного об'єкту, при якому забезпечується його безпека, схоронність та захист від можливих шкідливих впливів, які можуть призвести до його знищення, пошкодження або незаконного заволодіння тощо.

Сутність поняття правової охорони визначається охоронними функціями права, які реалізуються через охоронний вплив правових норм на суспільні відносини.

Так, на думку О.Ф. Скакун, охоронна функція права здійснюється за допомогою спеціальних охоронних норм, а також регулятивних, спрямованих на охоронну суб'єктивних прав [2, с. 419]. Таким чином, автор наголошує, що охоронний вплив мають лише окремі види правових норм, які входять в систему права. Однак, слід вказати на те, що охоронні та регулятивні правові норми – це не єдині норми, за допомогою яких реалізується охоронна функція права, зважаючи на те, що охоронна функція має широкий зміст, що охоплює собою різні рівні та форми регулювання суспільних правових відносин. Поряд з цими нормами охоронний вплив мають забороняючі, уповноважуючі та інші правові норми.

А.В. Мелехін зазначає, що охоронна функція забезпечує охорону суспільних відносин від протиправних посягань, витісняє відносини, шкідливі для особистості і суспільства. Ця функція здійснюється шляхом встановлення заборон вчиняти суспільно-небезпечні діяння і застосування юридичних санкцій до винних у правопорушеннях [3, с. 216]. Охоронний вплив правових норм на суспільно-правові відносини та суб'єктивні права має подвійний характер – з однієї сторони, правові норми визначають сприятливі для реалізації суб'єктивних прав умови та правові відносини, а з іншої – направляють свою дію на усунення шкідливих та небезпечних для людини об'єктивних явищ, а також таких, що створюють загрозу для належної реалізації суб'єктивних прав.

С.Я. Вавженчук, досліджуючи відмінності функції захисту та охорони, зазначає, що закони, що регламентують порядок охорони певних об'єктів, містять як норми, що встановлюють правила поведінки суб'єктів по відношенню до охоронюваного об'єкту, так і порядок захисту цих об'єктів від протиправної поведінки та посягань. Водночас, закони, що регулюють питання захисту, за своїм змістом спрямовані на регламентацію порядку дій суб'єктів права з метою недопущення порушення гарантованих прав, максимального усунення можливостей такого порушення або порядку відновлення порушених прав шляхом закріплення відповідних прав, повноважень цих суб'єктів та органів

державної влади, громадських організацій тощо [4, с. 46]. При цьому, зважаючи на етимологічне значення поняття «захист», можна прийти до висновку про значну схожість категорій «захист» та «охорона». Зокрема, термін «охорона» в одному із своїх значень визначається, як захист чого-небудь [1, с. 825]. В свою чергу, «захист» тлумачиться, як: 1) обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т. ін. дій; 2) пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього; 3) прилюдно відстоювати, боронити твердження, судження тощо, висунуті у дипломній роботі, проекті, дисертації і т. ін. [1, с. 380]. Таким чином, захист та охорону певного об'єкту у правовому значенні складно відрізнити один від одного, проте і стверджувати про тотожність цих двох понять також не можна, оскільки в законодавстві застосовуються обидва терміни для означення різних правових явищ. Так, у Законі «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», як в самій назві, так і в змісті, використовується термін «охорона». Зокрема, зазначається, що охорона водних біоресурсів визначається, як система правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, поліпшення умов існування, відтворення і раціонального використання водних біоресурсів, забезпечення виконання юридичними і фізичними особами вимог законодавства [5]. Термін «охорона» також застосовується в Законі «Про тваринний світ» [6], Водному кодексі України [7] та інших. Так, до змісту функції охорони тваринного світу центральних органів державної влади згідно Закону «Про тваринний світ» віднесено: здійснення державного регулювання і контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу; здійснення нормативного регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу; вирішення відповідних питань у сфері користування об'єктами тваринного світу [6] тощо. В свою чергу, термін «захист» застосовується, як правило, у відношенні до конкретно визначених суб'єктивних прав, зокрема: захист прав споживачів або захист прав громадян та юридичних осіб в певній сфері тощо. При цьому, до змісту захисту включається: встановлення відповідних прав, визначення юридичної відповідальності за їх порушення, гарантії та принципи їх належної реалізації тощо.

Таким чином, можемо зробити висновок, що правова охорона – це триваюча, безперервна діяльність уповноважених державних органів та їх посадових осіб або підприємств, установ, організацій по регулюванню суспільних відносин з метою забезпечення стану безпеки охоронного об'єкту. Захист – це цілеспрямована, викликана активними вольовими діями суб'єкта права, діяльність державних органів по забезпеченню реалізації відповідних прав, притягненню до юридичної відповідальності осіб, винних у їх порушенні, а також відновлення порушених прав. Отже, охорона відрізняється від захисту, перш за все, об'єктом впливу (в першому випадку об'єктом впливу виступають різні правові явища, в другому – виключно суб'єктивні права), а також тим, що охорона певного об'єкту виступає основною функцією суб'єкта такої охорони

(органу державної влади), тобто, саме для реалізації функції охорони його спеціально створено; що стосується захисту, то ця діяльність є супутньою для кожного державного органу, який здійснює захист суб'єктивних прав у відповідній сфері у разі звернення суб'єкта права, або у разі самостійного виявлення порушень такого права.

Особливий характер мають адміністративно-правові охоронні норми, за допомогою яких реалізується адміністративно-правова охорона. На думку авторів В.В. Галуцько, В.І. Олефіра та інших, адміністративно-правова охорона – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, що спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу [8, с. 76]. Із даного визначення можна виділити такі особливості адміністративно-правової охорони: по-перше, те, що суб'єктом такої охорони виступає публічна адміністрація, тобто орган державного управління; по-друге, об'єктом охорони – виступають як особисті права та свободи громадян, які виникають та реалізуються в сфері державного управління, так і публічні інтереси; по-третє, реалізація адміністративно-правової охорони здійснюється за допомогою норм адміністративного законодавства.

Об'єктами адміністративно-правової охорони можуть бути різноманітні явища об'єктивної дійсності за умови, якщо вони підлягають адміністративно-правовому регулюванню. Одним із об'єктів такої охорони виступає тваринний світ, частиною якого є рибні ресурси.

Суттєвою особливістю адміністративно-правової охорони тваринного світу, на думку В.І. Книша, є те, що вона базується на значній кількості адміністративно-правових норм – уповноважуючих, зобов'язальних, заборонних, стимулюючих, окремі з яких потребують удосконалення [9, с. 8]. Що стосується особливостей адміністративно-правової охорони рибних запасів, то вони обумовлені також специфікою рибних ресурсів, як частини тваринного світу, зокрема, до останніх належить те, що середою їх існування можуть бути тільки водойми всіх видів; їх охорона здійснюється спеціально-уповноваженим центральним органом державної влади; правове регулювання відносин у сфері використання та володіння рибними ресурсами здійснюється окремими законодавчими актами.

Підсумовуючи вищенаведене, визначимо ознаки адміністративно-правової охорони рибних запасів: 1) здійснюється за допомогою спеціально прийнятих для охорони рибних запасів норм адміністративного законодавства; 2) об'єктом охорони виступають всі рибні запаси, що знаходяться на території України, в усіх видах водойм. При цьому, охорона рибних запасів на окремих територіях або в окремих водоймах, здійснюється з урахуванням особливостей місцевостей та водоймі; 3) суб'єктами охорони виступає система спеціально утворених органів державного управління на чолі з центральним органом виконавчої влади,

що реалізує державну політику в сфері рибного господарства та рибної промисловості; 4) реалізується за допомогою організаційних, правових, економічних та інших засобів, а також адміністративно-правових методів (зокрема, переконання та примусу); 5) метою є охорона державних та суспільних інтересів.

Отже, адміністративно-правову охорону рибних запасів можна визначити, як врегульовану спеціальними нормами адміністративного законодавства, систему організаційних, правових, економічних та інших засобів, адміністративно-правових методів та інших правомочних дій спеціально уповноважених органів державного управління, спрямованих на попередження порушень в сфері використання рибних запасів, рибної ловлі, для забезпечення стабільного стану рибних ресурсів, постійного самовідтворення та самовідновлення рибних запасів, з метою захисту суспільних та державних інтересів.

В наукових роботах до змісту адміністративно-правової охорони тваринного світу відносять такі елементи як адміністративно-правові норми; суб'єкти, що здійснюють адміністративно-правову охорону тваринного світу; методи адміністративно-правової охорони тваринного світу; форми адміністративно-правової охорони тваринного світу [9, с. 8]. В цілому погоджуючись з даною концепцією, визначимо структуру адміністративно-правової охорони рибних запасів з урахуванням специфіки об'єкту такої охорони.

Так, аналіз законодавства в сфері охорони рибних запасів, зокрема, Водного кодексу, законів «Про тваринний світ», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» та інших, дозволяє виділити такі елементи адміністративно-правової охорони рибних ресурсів: 1) спеціальні національні та міжнародні адміністративно-правові акти в сфері охорони рибних запасів; 2) мета та завдання охорони рибних запасів; 3) принципи та гарантії адміністративно-правової охорони рибних запасів; 4) суб'єкти та об'єкти адміністративно-правової охорони; 5) засоби та методи реалізації адміністративно-правової охорони рибних запасів. Охарактеризуємо кожний елемент адміністративно-правової охорони рибних запасів.

Перший елемент адміністративно-правової охорони рибних запасів включає в себе міжнародні правові акти та національне адміністративне законодавство, яким визначаються умови, порядок, засоби та методи охорони рибних запасів, суб'єкти такої охорони тощо. Тобто, нормативно-правовий елемент є первинним по відношенню до інших елементів, оскільки він визначає їх, надає їм правового характеру.

Наступним елементом виступає мета та завдання адміністративно-правової охорони рибних запасів, оскільки будь-яка суспільно корисна діяльність, а особливо діяльність органів державного управління, повинна мати цілеспрямований характер, який визначає напрямки такої діяльності, а також очікувані результати. Метою адміністративно-правової охорони рибних запасів

є забезпечення суспільних та державних інтересів у правовідносинах в сфері використання рибних ресурсів.

Принципи та гарантії виступають важливим елементом адміністративно-правової охорони рибних запасів. Зокрема, принципи визначають основні керівні начала та засади здійснення адміністративно-правової охорони, а гарантії – створюють для цього сприятливі умови.

Принципи адміністративно-правової охорони рибних запасів прямо не визначені в адміністративно-правовому законодавстві в сфері охорони рибних запасів. Аналіз основних нормативно-правових актів в досліджуваній галузі дозволяє виділити такі галузеві принципи адміністративно-правової охорони рибних запасів: 1) принцип пріоритетності екологічної безпеки в Україні та світі. Цей принцип означає, що всі заходи охорони, перш за все, повинні бути спрямовані на забезпечення екологічної безпеки; 2) принцип науковості засобів та методів адміністративної охорони рибних запасів. Означає, що вибір відповідних засобів та методів здійснення охорони повинен бути науково обґрунтований та заснований на висновках компетентних органів та посадових осіб; 3) принцип поєднання централізованого та регіонального управління охороною рибними запасами, що означає планування та розробка заходів охорони здійснюється у відповідності до законодавства, однак з врахуванням кліматичних, природних, економічних та інших особливостей регіону, де здійснюватимуться відповідні заходи; 4) принцип поєднання державних та суспільних інтересів. При реалізації відповідних охоронних заходів органи державної влади, на які покладаються функції з управління охороною рибними запасами повинні рівномірно поєднувати та враховувати загальнодержавні, регіональні та суспільні інтереси; 5) принцип постійного відновлення рибних та інших водних біоресурсів означає, що заходи охорони повинні здійснюватись таким чином, щоб було забезпечено умови для постійного самовідновлення та самовідтворення рибних запасів. В цьому разі використання рибних ресурсів не завдаватиме шкоду водоймам та екологічній безпеці; 6) принцип комплексного застосування охоронних правових засобів та методів.

Що стосується гарантій адміністративно-правової охорони рибних запасів, то цю категорію можна визначити, як створення компетентними органами державного управління таких умов, за яких адміністративно-правова охорона рибних запасів буде ефективною та дієвою, а також засоби досягнення такої ефективності. До системи цих гарантій належать: законодавче визначення основних засад адміністративно-правової охорони рибних запасів; встановлення лімітів на використання рибних запасів; дозвільний порядок спеціального використання рибних ресурсів; утворення системи органів, уповноважених здійснювати функції з охорони рибних запасів; встановлення юридичної відповідальності за порушення законодавства в сфері охорони рибних запасів; компенсація шкоди, заподіяної рибним ресурсам особами, винними у цьому тощо.

Окремим елементом адміністративно-правової охорони рибних запасів виступають суб'єкти та об'єкти. Аналіз законодавства дозволяє поділити всіх

суб'єктів адміністративно-правової охорони на дві групи – органи державного управління загальної компетенції, для яких виконання функції з охорони рибних запасів не є основним видом діяльності (Кабінет Міністрів України, Президент України тощо); та органи спеціально створені для здійснення охорони рибних запасів (органи рибної охорони, центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері рибного господарства та промисловості тощо).

Об'єктами адміністративно-правової охорони виступають рибні запаси, оскільки саме на їх збереження та відтворення спрямовано дію спеціальних та правових засобів та заході адміністративної охорони.

Охорона рибних запасів здійснюється державними органами за допомогою різних правових засобів та методів, які виступають важливим елементом адміністративно-правової охорони, оскільки визначають, яким саме чином досягається мета та вирішуються завдання такої охорони.

Правові засоби охорони рибних запасів можна визначити, як систему правових, організаційних, процедурних методів і способів, а так же інструментів, за допомогою яких здійснюється державний контроль за дотриманням встановлених правил рибного лову та іншого спеціального або загального використання рибних ресурсів громадянами і юридичними особами з метою забезпечення збереження рибних запасів, захисту навколишнього середовища і збереження цілісності екосистеми.

Систему правових засобів охорони рибних запасів в Україні можна представити таким чином: 1) правовстановлюючі правові засоби. До них доцільно віднести встановлення правил рибного лову в окремих регіонах країни, порядку здійснення спеціального використання рибних ресурсів, видача ліцензій та дозволів на спеціальне використання рибних ресурсів та ін., 2) контрольні та моніторингові засоби, до яких належить проведення державного моніторингу та обліку рибних запасів та інших біоресурсів, здійснення державного контролю за дотриманням встановлених правил рибальського лову та ліцензійних умов спеціального використання рибних об'єктів тощо; 3) засоби наукового обґрунтування та забезпечення охорони рибних запасів та інших біоресурсів. До них відносяться: проведення наукових досліджень з оцінки стану рибних запасів та водних біоресурсів, розробка науково-обґрунтованих методів поліпшення стану середовища існування рибних об'єктів тощо; 4) засоби державного примусу такі, як визначення видів юридичної відповідальності за порушення правил рибного лову й охорони рибних запасів, а так само системи відшкодування, заподіяної навколишньому середовищу незаконними діями фізичних і юридичних осіб, шкоди і т.д.

Таким чином, адміністративно-правова охорона рибних запасів виступає самостійною функцією державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища, тваринного світу та водних об'єктів. Особливістю рибних запасів, як об'єкту адміністративно-правової охорони, є те, що вони є частиною більш широких об'єктів охорони – тваринного світу та водних

ресурсів, і тому на них розповсюджуються всі види та форми охорони, але поряд з цим, охорона рибних запасів має властиві лише їм правові засоби та методи, зокрема, встановлення рибозахисних об'єктів на водоймах, застосування адміністративної відповідальності за порушення правил рибної ловлі тощо. Отже, рибні запаси – це самостійний об'єкт адміністративно-правової охорони, а встановлений порядок рибної ловлі та охорони рибних запасів, відповідно, виступає об'єктом адміністративно-правової відповідальності.

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. - Київ, Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. / Скакун О.Ф. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
3. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007. - 633 с.
4. Вавженчук С. Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві / С. Я. Вавженчук // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 45–49.
5. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів: Закон України від 08.07.2011 № 3677-VI // Відомості Верховної Ради України, 2012. - № 17. - Ст.155.
6. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 № 2894-III // Відомості Верховної Ради України, 2002. - № 14. – Ст.97.
7. Водний кодекс України: Кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. - №24. – Ст.189.
8. Адміністративне право України: [навчальний посібник] : [у 2-х томах] / [Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін] ; за заг. ред. В.В. Галунька. — Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. — Т. 1 : Загальне адміністративне право. — 320 с.
9. Книш В.І. Адміністративно-правова охорона тваринного світу та роль міліції у її здійсненні. автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. / В.І. Книш. – Харків, 2007. – 17 с.

Петренко В.В. Адміністративно-правова охорона рибних запасів: поняття и содержание.

В статті определено поняття «адміністративно-правова охорона»; проанализовано содержание адміністративно-правової охорони рибних запасів, охарактеризовано її особливості.

Ключевые слова: рибні об'єкти, рибні запаси, охорона рибних запасів, адміністративно-правова охорона рибних запасів, содержание адміністративно-правової охорони рибних запасів, средства адміністративно-правової охорони рибних запасів.

Petrenko V.V. Administrative and legal protection of fish stocks: the concept and content.

The article defined the concept of «administrative and legal protection of fish stocks», analyzed the contents of the administrative and legal protection of fish stocks, described its features.

Keywords: fish facilities, fisheries, conservation of fish stocks, administrative and legal protection of fish stocks, the contents of the administrative and legal protection of fish stocks, means the administrative and legal protection of fish stocks.