

УДК 342.951:639.1/.3(091)(477)

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ РИБООХОРОНИ

**С.О. КІДАЛОВ, аспірант¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті розглядаються актуальні питання, щодо проведення історико-правового дослідження формування органів державної влади у сфері рибоохорони.

Органи рибоохорони, органи виконавчої влади, державне управління.

На сьогоднішній день виникає нагальна потреба у правовому дослідженні історичних аспектів виникнення державних органів виконавчої влади в особі органів рибоохорони, а також з'ясуванню їх законодавчого розвитку, етапів становлення та формування правової природи. Все це дасть змогу глибше зрозуміти сутність даного інституту органів рибоохорони.

За останні роки зазначеної проблеми, тією чи іншою мірою, торкалися багато вчених-правознавців, зокрема: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.О. Дегтяр, Т.В. Іванова, В.І.Курило, В.Я. Малиновський, та деякі інші науковці.

Метою даної статті є дослідження історико-правових аспектів формування законодавчого розвитку органів рибоохорони.

Розвиток рибоохоронних органів тісно пов'язаний з розвитком рибної галузі. Її прототипи існували ще за часів Київської Русі. З плином часу змінювалася влада і соціальний устрій, рибоохорона пережила козацьку, вольницьку і царську владу, реформаторські будні соціалізму і увійшла в епоху капіталізму.

Історичний аналіз становлення державних органів рибоохорони необхідно розпочинати з часів панування держави Київська Русь, оскільки саме на цьому етапі відбулося зародження та формування принципів вкладень до державних інституцій, яким належать і органи рибоохорони.

Саме той час розвитку змусив законодавця наділити органи рибоохорони широким колом повноважень, створити у її складі відповідні територіальні управління та територіальні відділи. При цьому, накопичений історичний досвід, за умови його відповідного узагальнення

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

та критичного осмислення може бути врахований під час подальшої розбудови державних органів рибоохорони.

У той час Київська Русь не була державою в сучасному розумінні цього поняття: вона не мала ні централізованого управління, ні всеохоплюючої та розгалуженої бюрократичної системи, але послідовно формувалась національна законодавча база, розвитку і вдосконалення органів рибоохорони. Відносини між представниками влади й народом, особливо в ранній період розвитку Київської держави, виявлялися переважно у формі збору данини. Політичні конфлікти, що виникали внаслідок недосконалості цих взаємин, нерідко розв'язувалися за допомогою сили [1, с. 58].

У X ст. відбувався процес об'єднання всіх давньоруських земель в єдину державу. Вінцем у давньоруському праві та важелем процесу об'єднання стає створення збірника законів «Руська Правда». Це призводить до збільшення апарату управління на всіх рівнях і більш чіткого розподілу функцій посадових осіб.

Повертаючись до рибоохоронної сфери у своді законів «Руська Правда» княжої держави містилося чимало пунктів, що стосувалися часу і термінів полювання на тих чи інших хутрових звірів; заборони виловлювати деякі породи риби під час нересту; бортництва, броварства та інших промислів і ремесел. Тоді ж передбачалися і деякі покарання, переважно грошові, за порушення вимог «Руської правди». Наприклад, за вбивство журавля і людини часто вживали однакові міри покарання. У князівські часи фактично було закладено й початки формування заповідних територій – так званих мисливських угідь, на яких лише іноді дозволялося полювання та ловля [2, 3].

Тобто після створення своду законів «Руська правда», вже можна прослідкувати специфічні риси створення органів управління, які мають на меті здійснення управлінських функцій впливу у сферах суспільного життя.

У козацько-гетьманську добу на українських землях, як традиційні джерела права продовжували діяти «Литовський статут» і «Магдебурзьке право», що лягли в основу решти кодифікаційних проектів, підготовлених в Україні-Гетьманщині. Джерелами українського природоохоронного законодавства були: звичаєве право і повсякденні традиції; традиційне законодавство княжої та литовсько-руської доби; законотворча діяльність національної держави, яка уособлюється, насамперед, у гетьманських універсалах. У зв'язку зі своєрідним становищем тогочасної України на національне законодавство тиснули, правничі вимоги сусідніх держав – Польщі, Росії, Австрії та ін. Вичерпну характеристику природоохоронних засад дає синтетичне «Зібрання українських прав» 1807 р. У розділах «Про ціну речі», «Про недозволені діяння». У них регламентовано вартість і покарання відповідних вчинків, визначено майнові та територіальні засади природокористування. Як відомо, на території козацьких «Вольностей» протікало чимало річок, в основному, приток

Дніпра. Отже і рибальство було одним з провідних занять в цьому регіоні як для козаків, так і для селян. Водні угіддя входили в комплекс законодавчих документів центральних і місцевих органів влади. Вони встановлювали правила використання водних ресурсів [2; 4, с. 225].

Знакові зміни у галузі рибоохорони припали на час правління в Російській Імперії Петра I. Ці нововведення цікаві тим, що вони лягли в основу положень, на підставі яких розроблялися сучасні правила використання водних живих ресурсів. Статутом про рибну ловлю 1704 р. імператор затвердив основи регулювання рибного лову, а також заборонив винищувальні способи видобутку: заколами, гаками без наживки та іншими. Все частіше застосовувалися локальні заборони для відновлення чисельності того або іншого виду риб у конкретних водоймах. У 1752 р. був обмежений лов ряпушки, у 1763 р. на Неві був заборонений вилов стерляді довжиною встановленою того часу. У 1835 році почалося законодавче регулювання відтворення риби – вийшов указ про охорону місць нересту. Нажаль, у галузі водоохорони покладені Петром I ініціативи довго не мали практичного успіху. Так природодослідник П. Паллас відзначав абсолютну зневагу в Росії станом річок і чистотою вод, у тому числі і питних. Урядом робилися спроби змінити ситуацію, так, наприклад, у 1803 р. вийшла заборона будувати фабрики і заводи, забруднюючі річки вище міст за течією. Однак здебільшого приймалися акти про очищення річок [2; 5].

Отже, при правлінні Російської імперії Україна отримала більш-менш комплексно організовану систему державного управління, що тим самим дало поштовх до створення правового інституту у сфері природоохорони.

9 грудня 1918 р. було організовано при Народному Комісаріаті продовольства – Головне управління з рибальства та рибної промисловості (далі – Головриба). А вже 1920 р. Радою народних комісарів УРСР прийнятий Декрет «Про організацію рибальства та рибної промисловості на Україні». Відповідно до цього Декрету керівництво Червоної Армії отримало директиву про негайне звільнення з військ осіб, які до призову професійно займалися видобутком риби, і звільнення від призову в армію такої категорії осіб. Також заборонялося реквізувати в діючу армію коней і обладнання, необхідних для рибного лову [2].

7 березня 1923 р. виходить підписаний головою ВУЦВК Петровським і секретарем ВУЦВК Буздаліним Декрет Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про організацію управління рибними господарствами», яким встановлюється перехід морських, озерних і річкових угідь у власність держави. Всі знаряддя, які пов'язані з роботою рибної промисловості – націоналізуються. Цим Декретом організовується Рибне Управління Народного Комісаріату Продовольства УРСР. У ст. 12 Декрету сказано: «Самовільний вилов риби у вигляді промислу в районах загальнодержавного та місцевого значення карається за ст. 136 Кримінального Кодексу». Центральним органом, який

керує рибальськими угіддями по всій республіці є Рибне Управління, яке знаходиться при народному Комісаріаті УРСР. На Рибне Управління покладається регулювання рибного промислу, загальний нагляд і контроль за виконанням Правил рибальства, які будуть встановлені. Таким чином, Декретом вперше встановлено розділ рибної галузі на два підрозділи: рибодобувні та контролюючі, і визначена контролююча посадова особа «інспектор-ревізор». Виходить, що практична діяльність інспекторів рибоохорони на місцях почалася з виходом Декрету ВУЦВК від 7 березня 1923 року [2; 6, с. 440].

У процесі формування державного органу «Рибне Управління», треба відзначити, що воно діє як юридично-владне, застосовуючи різні правові засоби оперативного-виконавчого та правоохоронного характеру, державне управління у сфері рибоохорони. Тобто їх функції та завдання вже можна прирівняти до сучасної системи управління у сфері рибоохорони.

До проголошення України незалежною державою до складу Міністерства рибного господарства СРСР входило чотири великі самостійні виробничі підрозділи – Всесоюзне рибпромислове об'єднання «Азчорриба», Головне управління рибного господарства внутрішніх вод України «Укрголоврибгосп», об'єднання «Укррибпромзбут», Головне управління «Укрголоврибвод» та окремі підприємства, які входили до «Союзрибгологоспоб'єднання», Всесоюзних виробничих об'єднань «Ремрибфлот», «Союзсіткоснасть» та Всесоюзного науково-виробничого об'єднання по рибництву [7].

Під час переходу до ринкової системи господарювання шляхом передачі суб'єктів господарювання у приватну власність, застосовувалась реструктуризація шляхом розпаювання, тобто роздержавлення майна. Загальне законодавство України про приватизацію формувалося із Закону України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р., а також Законів України: від «Про приватизацію невеликих державних підприємств» 6 березня 1992 р., «Про приватизаційні папери» від 6 березня 1992 р., «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 19 червня 1992 р., декретів Кабінету Міністрів України: «Про приватизацію цілісних майнових комплексів державних підприємств та їхніх структурних підрозділів, зданих в оренду» від 20 травня 1993 р., «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 р. та інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до них.

Відсутність дієвого контролю з боку держави призвело до занепаду рибної галузі, що призвело до її структурних змін та руйнації єдиного рибогосподарського комплексу. Зазначене не могло не позначитись на структурі управління галуззю, у якій неодноразово проводились численні реорганізації та перетворення органу управління.

Постановою «Про Державний комітет України по рибному господарству і рибній промисловості» від 1 серпня 1992 р. був створений Державний комітет України по рибному господарству і рибній

промисловості. Відповідно до цієї постанови Державний комітет України по рибному господарству і рибній промисловості є центральним органом виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України, і входить до складу агропромислового комплексу України. Комітет реалізує державну політику розвитку рибного господарства і рибної промисловості, сприяє структурній перебудові економіки у цій сфері, бере участь у формуванні системи заходів щодо забезпечення економічної самостійності України [8].

Таким чином Державний комітет України по рибному господарству і рибній промисловості сприяє міністерствам та уряду в цілому в реалізації державної політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи функціонального характеру. Державні комітети – органи єдиноначальні. У межах своєї компетенції вони можуть видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти.

Наступним кроком реформування центрального органу виконавчої влади у сфері рибоохорони став перехід Державного комітету України по рибному господарству і рибній промисловості в Міністерство рибного господарства України, відповідно Указу Президента України від 20 січня 1995 року. Організаційно-правові, повноваження новоствореного центрального органу виконавчої влади в наслідок перетворення не зазнали змін.

Указом Президента України від 25 липня 1997 р. на базі Міністерства рибного господарства України утворено Державний комітет рибного господарства України, який став правонаступником прав і обов'язків ліквідованого Міністерства рибного господарства України. В його склад увійшов державний орган управління у сфері рибоохорони Головне управління з рибальства та рибної промисловості [7; 9].

15 березня 2000 р. постановою Кабінету Міністрів утворюється на базі Державного комітету рибного господарства, що ліквідується, Державний департамент рибного господарства, як урядовий орган державного управління у складі Міністерства аграрної політики України [7]. У даному випадку прослідковується перехід органів виконавчої влади у сфері рибоохорони під управлінські функції іншої галузі права – Міністерства аграрної політики України.

Всі інші перетворення, ліквідування, реорганізації органів виконавчої влади у сфері рибного господарства залишали за собою ті самі організаційно-правові повноваження, завдання та функції управління і до сьогоднішнього дня. Але все це призводило до втрати майна державних підприємств та колективної форми власності у вигляді ліквідації окремих структурних підрозділів або створення на базі одного підприємства кількох, тобто передача або прийняття майна, коштів, прав та обов'язків правонаступникам.

Все це побудило, відсутністю державної політики у сфері рибного господарства та підтримки органів управління у сфері рибоохорони.

Нині центральним органом виконавчої влади є Державне агентство рибного господарства (далі – Держрибагентство), діяльність якого

спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України [10]. У системі рибоохоронних органів формуються організаційні відносини і вони характеризуються наявністю відповідних систем і підсистем управління, де можна спостерігати різноманітні суб'єкти управління: органи, територіальні управління, відділи та окремі службовці.

Так, відповідно до наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України» створюються – Головне управління охорони водних біоресурсів у м. Києві (далі – Головрибвод) та управління охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства в області, басейнові управління, басейновий відділ (далі – Держрибоохорона). Вони є територіальними органами Державного агентства рибного господарства України, які діють у складі Держрибагентства України і йому підпорядковуються [11].

Територіальні органи у сфері рибоохорони 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 [12, с. 76].

Треба відмітити, що 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, в процесі історико-правового дослідження формування органів державного управління у сфері рибоохорони, треба виділити два етапи розвитку. До першого відноситься організаційні функції охорони природокористування в цілому, а до другого створення єдиного, централізованого управління органів виконавчої влади, де завдання і функції полягали у здійсненні охорони використання водних біоресурсів.

Було встановлено, що у період козацько-гетьманської доби, джерелами українського законодавства у сфері природоохорони, у склад якої входили і рибоохоронні органи, були: звичаєве право і повсякденні традиції; традиційне законодавство княжої та литовсько-руської доби.

Переломним етапом формування органів рибоохорони, став перехід території України до Російської Імперії. При правлінні Петра I почали розробляти перші законодавчо-закріпленні правила, використання водних живих ресурсів.

Надалі відповідна галузь почала лише розвиватись. Створення відповідних законопроектів, призвели до формування органів рибоохорони та державних підприємств, які займалися збагаченням продовольчої бази держави.

Занепад та розруха у рибоохоронній та рибогосподарській сфері мали місце на початку формування України, як незалежної держави. Постійні зміни у законодавстві та насамперед відсутність дієвого контролю з боку держави, призвело до занепаду рибної галузі її структурних змін та руйнації єдиного рибогосподарського комплексу.

Сьогодні органи рибоохорони поступово відновлюються, приймаються відповідні законопроекти, проводиться державна підтримка, зокрема створюються належні умови здійснення рибоохоронних функцій управління.

Список літератури:

1. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К. : Луцьк: «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
2. Історія рибоохорони від Київської русі до незалежної України // Офіційний сайт Головного управління охорони водних біоресурсів у м. Києві : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://main.golovrubvod.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=178:2011-08-04-06-59-00&catid=1&Itemid=83.
3. Юшков С.В. Руська правда: I редакція (Академічний список) / С.В. Юшков. – К. : Видавництво Української Академії, 1935 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/yushkov/yu.htm>.
4. Тацій В.Я. Історія держави і права України: Академічний курс: у 2 т. : підручн. для студ. юридичн. спец. вузів / В.Я. Тацій, А.Й. Рогожин. – К. : Ін Юре. Академія правових наук України, Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 2000. – 646 с.
5. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций / В.О. Ключевский : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bibliotekar.ru/rusKluch/index.htm>.
6. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1925 рік. – К. ; Х. : Друкарня ПУ УВО ім. М. Фрунзе, 1925. – 1785 с.
7. Дроник В.С. Теоретико-методичні аспекти державного регулювання розвитку рибного господарства України / В.С. Дроник // Право і Безпека. Науковий журнал університету «КРОК» : Збірник наукових праць : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/8/74/2914>.
8. Про Державний комітет України по рибному господарству і рибній промисловості : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1992 р. № 444 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/444-92-п>.
9. Про утворення Державного комітету України рибного господарства України : указ Президента України від 25 липня 1997 р. № 691/97 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/691/97>.
10. Про Державне агентство рибного господарства України : указ

Президента України від 16 квітня 2011 р. № 484/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/484/2011>.

11. Про органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України : наказ Міністерства Аграрної Політики та Продовольства від 19 січня 2012 р. № 26, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 6 березня 2012 р. за 379/20692 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0379-12>.

12. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

В статье рассматриваются актуальные вопросы, относительно проведения историко-правового исследования формирования органов государственной власти в сфере рыбоохраны.

Органы рыбоохраны, органы исполнительной власти, государственное управление.

Pressing questions are examined in the article, in relation to the leadthrough of history-legal research of forming of public authorities in the field of guards of fish.

Organs of guards of fish, organs of executive power, state administration.