

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.3.101](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.3.101)

УДК 353(075.8):639.2

*В. М. Мухін,
аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності
ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та
природокористування України, м. Київ*

ОБГРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛЮБИТЕЛЬСЬКОГО РИБАЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*Volodymyr Mykhin
Post-graduate student of the Department of Public Administration and Innovation Management
of the Institute of Postgraduate Education of the National University of Life and Environmental
Sciences of Ukraine, city Kyiv*

THE REASONING OF THE NECESSITY OF EFFECTIVE STATE REGULATION OF AMATEUR FISHING IN UKRAINE

У статті розглянуті механізми розвитку любительського рибальства в Україні як потужного різновиду природокористування і важливого соціоекономічного чинника. Досліджено нормативно-правову базу, що регулює питання розвитку любительського рибальства в Україні. З'ясовано, що любительське рибальство має значний потенціал позитивного впливу на економічний розвиток країни, але потребує додаткової уваги з боку держави.

Відзначено, що незважаючи на стрімкий розвиток любительського рибальства в Україні, наукові дослідження його (у тому числі й для цілей державного регулювання) майже не здійснюються. Визначено, що найважливішими завданнями на фоні відсутності в Україні окремого Закону про любительське рибальство є створення адекватної нормативно-правової бази, напрацювання організаційно-правових шляхів ефективного управління любительським рибальством у регіонах країни, розробка і впровадження відомчих та законотворчих ініціатив для розвитку громадянського суспільства, визначення системи розподілу прав користування рибними ресурсами; впровадження ефективного моніторингу, контролю та надзору; децентралізація процесу прийняття рішень і спільного управління (за участі суб'єктів рибальства та місцевого населення).

The article considers mechanisms of development of amateur fishing in Ukraine as a powerful type of nature management and an important socioeconomical factor.

It is noted that amateur fishers account for about 22% of the country population. Amateurs caught from the reservoirs 866-2800 tons of fish annually and compete seriously with industrial fishing. At the same time, only 8% of the fishers of Ukraine are organized (members of clubs and public organizations).

It was found that amateur fishing has a significant potential for positive influence on the country's economic development, but requires additional attention from the state.

It is noted that despite the development of amateur fisheries in Ukraine, scientific researches are almost not carried out (including for the purposes of state regulation).

The regulatory-legal framework, which regulating the development of amateur fishing in Ukraine is explored.

The current legislative framework for the use of natural resources and amateur fishery is obsolete and does not adequate for the current Ukrainian legislation. In 2003-2011, attempts were made to improve state management in the field of water bioresources protection, control over their use, and regulate amateur fishing, but they were unsuccessful. To date, a new Procedure for the implementation of amateur fishery has been prepared, which is to be put into effect by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. On its basis new Rules of amateur fishing can be developed.

Because there is no separate law on amateur fishing in Ukraine, the most important tasks are: creation of a legal base; working out of organizational and legal ways of effective amateur fishing management in the regions of the country; development and implementation of departmental and lawmaking initiatives for the progress of society; definition of the system of rights distribution to use fish resources; implementation of effective monitoring, control and supervision; decentralization of joined management and decision-making processes (with the participation of fishers and the local population).

National policy on amateur fisheries should be based on the principles of conservation of aquatic organisms, their biological diversity and the environment, and effective management of fisheries; provision of food security of the state; scientifically grounded rational use of hydrobionts; increasing biodiversity of reservoirs by hydrobionts recovery, developing aquaculture and recreational fishery; participation of local self-government and the public in shaping state policy.

Ключові слова: *любительське рибальство; природокористування; державне регулювання; Україна.*

Keywords: *amateur fishery; natural resource management; state regulation; Ukraine.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Згідно Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (2011) любительське рибальство – це «*безоплатне добування водних біоресурсів у порядку загального використання, у дозволені обсягах, для особистих потреб зняттями вилову, встановленими для цього правилами рибальства...*» [6]. Громадян, які займаються любительським рибальством (рибалок-аматорів, любителів) в Україні нараховується понад 22% населення, тобто не менше 8–10 млн. осіб [2, с. 153], які тільки з дніпровських водосховищ щороку вилучають 866–2800 тонн риби [1, с. 27–28; 2, с. 153]. На сьогодні сукупне вилучення водних біоресурсів у водоймах України складає: промисел – 30–35%; любительське рибальство – 40–45%; незаконний лов біоресурсів – не менше 25–30% [2, с. 153–155].

Організованими рибалками (членами громадських об'єднань, клубів) в Україні є біля 8 % любителів. За даними Р. О. Новіцького [3, с. 59] для 30% рибалок риболовля має переважний споживчий інтерес, а 70% рибалок-аматорів займаються рибальством тільки заради відпочинку (рекреації).

Дослідниками доведено, що розвиток любительського рибальства в Україні має значні економічні перспективи. Наприклад, за даними Держстату України (2006–2010 рр.), обсяг фінансових надходжень у Держбюджет України від любительського рибальства складає не менше 90 млн. гривень щорічно [2, с. 155].

Таким чином, любительське рекреаційне рибальство в Україні є потужним, переважно стихійним, слабо керованим різновидом природокористування, яке конкурує з традиційним промислом і може стати важливим соціально-економічним чинником зростання економіки регіонів і держави у цілому.

Але, незважаючи на стрімкий розвиток любительського рибальства в Україні, його значний вплив на водні біоресурси та зростаюче рекреаційне навантаження на акваторії, на сьогодні практично не досліджений вплив аматорського рибальства на гідроекосистеми, не вивчаються його соціоекономічні аспекти [4, с. 23–24].

На сьогодні в Україні не визначені механізми державного регулювання любительського рибальства, немає окремого Закону про любительське рибальство. Наразі в Україні діє постанова Кабінету Міністрів України № 1126 від 18.07.1998 р. «Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства». Зрозуміло, що у зв'язку з прийняттям Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (2011), інших нормативно-правових актів, необхідно приведення підзаконних та відомчих документів у відповідність із існуючою правовою базою у рибогосподарській галузі.

На нашу думку, саме створення адекватної нормативно-правової бази для державного регулювання любительського рибальства є найважливішим завданням сьогодення. Очевидно, що наразі любительське рибальство має значний потенціал позитивного впливу на економічний розвиток країни, але потребує додаткової уваги з боку держави.

На з'ясування механізмів державного регулювання любительського рибальства в Україні спрямовано це дослідження, яке здійснюється у межах науково-дослідної теми «Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів в публічному управлінні» (ДР №0118U100146) кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковане розв'язання даної проблеми і на які спираються автори, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Наразі проблемні питання державного регулювання любительського рибальства в Україні з кожним роком стають більш нагальними. Зростають якісні і кількісні показники розвитку любительського рибальства у промислово розвинених регіонах. При цьому, до початку 1990-х років серйозні наукові дослідження любительського рибальства в Україні не здійснювалися. З 1992 року наукові дослідження любительського рибальства в Україні започаткували учені Дніпропетровського державного університету (нині – ДНУ ім. Олесь Гончара) – Д. Л. Бондарев, О. О. Христов, В. М. Кочет, Р. О. Новіцький. З 2015 року ці дослідження продовжені у Дніпровському державному аграрно-економічному університеті (ДДАЕУ) під керівництвом проф. Р. О. Новіцького [5, с. 8–9].

Наразі в Україні послідовні дослідження любительського рибальства здійснюють тільки на Дніпровському (Запорізькому) та Каховському водосховищах в адміністративних межах Дніпропетровської та Запорізької областей – дослідники М. Л. Максименко, Т. В. Спесивий, Ю. Г. Кузьменко, А. Г. Дробот. У 2007–2015 рр. дослідження деяких аспектів любительського рибальства здійснені на водоймах Вінничини (Н. О. Марценюк, С. О. Мушит), на Сіверському Донці (Г. Л. Гончаров), на прибережних акваторіях Чорного моря (С. А. Хуторной). Питання державного регулювання любительського рибальства в Україні не досліджувалися.

У цій роботі будуть узагальнені напрацювання науковців щодо розвитку любительського рибальства в Україні та окреслена необхідність комплексного підходу до формування державної політики у сфері регулювання природокористування і рекреації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження механізмів державного регулювання любительського рибальства в Україні та пропозиції до створення ефективної нормативно-правової бази, що регулює любительське рибальство.

Для виконання поставленої мети виконували наступні завдання:

- дослідити існуючу нормативно-правову базу, що регулює любительське рибальство в Україні;
- розробити пропозиції щодо організаційно-правових шляхів ефективного державного регулювання любительського рибальства в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні здійснення любительського рибальства в Україні регулюється Правилами любительського і спортивного рибальства (1999), які розроблені Державним комітетом рибного господарства України відповідно до Закону України «Про тваринний світ» та Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1126 від 18.07.1998 р., і регламентують норми лову (добування), заборонені місця, терміни заборони лову (добування) водних біоресурсів, мінімальний розмір риб та інших гідробіонтів, умови проведення спортивних змагань з рибальства і підводного полювання, район дії, дозволені та заборонені знаряддя і способи лову тощо.

У даній сфері правого регулювання діють: Конституція України, Водний кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про тваринний світ», Закон України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України», Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. № 32 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів риб та інших об'єктів водного промислу», постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. № 449 «Про затвердження Порядку справляння плати за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів і нормативів плати за їх спеціальне використання».

Наразі діюча законодавча база у сфері використання природних ресурсів є застарілою і не відповідає вимогам Законів України, які були прийняті після її утворення, а саме:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 1996 р. № 1192 «Про затвердження Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1126 «Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства»;
- Наказ Державного комітету водного господарства «Про затвердження Переліку річок та водойм, що віднесені до водних об'єктів місцевого значення» від 03 червня 1997 р. № 41.

На нашу думку, вони повинні бути скасовані у зв'язку з їх невідповідністю Конституції України, вимогам чинного законодавства України (Земельному та Водному Кодексам України, Закону України «Про тваринний світ», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та іншим).

У той же час необхідно визнати, що в Україні відсутній нормативно-правовий акт, який би в комплексі визначав правові, економічні, соціальні та організаційні засади державного регулювання любительського рибальства у внутрішніх водних об'єктах, територіальному морі, на континентальному шельфі України, у виключній (морській) економічній зоні України, у виключних (морських) економічних зонах іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України та у відкритих водах Світового океану.

У період 2003–2011 рр. здійснювалися неодноразові спроби покращення державного управління у сфері охорони водних біоресурсів, контролю їх використання, регулювання любительського рибальства.

Проекти Закону «Про рибне господарство та охорону водних живих ресурсів» № 3124 від 10.11.2003 р., Закону «Про рибне господарство та регулювання рибальства» № 8133 від 09.09.2005 р., які між іншим розглядали також питання регулювання любительського рибальства в Україні, були відхилені.

У 2010 році Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» №1085 від 09.12.2010 р. запроваджена адміністративна реформа, яка загалом була спрямована на покращення державного управління, але не змогла вирішити питання охорони водних біоресурсів та ефективного контролю їх використання.

У 2011 році прийнято Закон України № 3677-VI від 08.07.2011 р. «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», у якому не розглядалися питання управління та регулювання любительського рибальства.

Наразі сучасний розвиток любительського рибальства в Україні й досі регулюється застарілою постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1126 «Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства», а також відомчим Наказом Держкомрибгоспу України 1999 року.

Наприкінці 2018 р. відповідно до статті 27 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», статті 17 Закону України «Про тваринний світ» громадськістю підготовлений новий Порядок здійснення любительського рибальства, розроблений з метою приведення у відповідність регулювання організації та здійснення любительського та спортивного рибальства до вимог сучасності. Він передбачав два альтернативні способи досягнення встановлених цілей:

а) *залишити існуючі норми впровадження любительського рибальства у водних об'єктах України і засвідчити, що постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року № 1126 «Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства» є єдиним документом Кабінету Міністрів України, що визначає порядок впровадження, організації та здійснення любительського та спортивного рибальства у рибогосподарських водних об'єктах України.*

Але залишити її незмінною неможливо, оскільки ці норми у частині організації любительського та спортивного рибальства не тільки протирічать чинному законодавству, а й не дозволяють суб'єктам господарювання реалізувати право на здійснення господарської діяльності у вигляді організації рекреаційних послуг – впровадження любительського рибальства на засадах спеціального використання водних біоресурсів.

б) *прийняти нову редакцію постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року № 1126, що забезпечить:*

- державний контроль за використанням водних біоресурсів при здійсненні любительського рибальства;
- раціональне використання та відтворення гідробіонтів шляхом забезпечення проведення суб'єктами господарювання обов'язкових меліоративних робіт та вселення цінних видів риб на водних об'єктах, переданих у користування;
- можливість запобігати незаконному використанню гідробіонтів під час нелегальної організації любительського та спортивного рибальства на платній основі (як спеціального використання водних біоресурсів).

Зрозуміло, що Національна політика у сфері рибальства повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- збереження гідробіонтів, їх біологічного різноманіття та навколишнього природного середовища;
- управління рибальством (у тому числі і любительським);
- забезпечення продовольчої безпеки держави;
- науково обґрунтованого раціонального використання гідробіонтів;
- підвищення біологічного різноманіття водних об'єктів шляхом відтворення гідробіонтів, розвитку аквакультури та рекреаційного рибальства;
- участі органів місцевого самоврядування і громадськості у формуванні державної політики, проведенні громадських експертиз, проектів, режимів щодо здійснення рибальства, рибогосподарської діяльності, аквакультури та заходів, пов'язаних з використанням та охороною природних ресурсів.

На сьогодні розглянутий новий Порядок здійснення любительського рибальства знаходиться на узгодженні у робочих комісіях Кабінету Міністрів України. Після затвердження проекту Постанови КМУ на підставі його вимог буде розроблена нова редакція Правил любительського рибальства.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, опрацювання основних нормативно-правових документів, що висвітлюють питання державного регулювання любительського рибальства в Україні, свідчить, що любительське рибальство має значний потенціал позитивного впливу на економічний розвиток країни, але потребує додаткової уваги з боку держави.

Найважливішими завданнями на фоні відсутності в Україні окремого Закону про любительське рибальство є створення адекватної нормативно-правової бази, напрацювання організаційно-правових шляхів ефективного управління любительським рибальством у регіонах країни, розробка і впровадження відомчих та законотворчих ініціатив для розвитку громадянського суспільства, визначення системи розподілу прав користування рибними ресурсами.

У перспективі доцільно здійснити впровадження ефективного моніторингу, контролю та надзору за любительським рибальством, сприяти децентралізації процесу прийняття рішень і спільного управління (за участі суб'єктів рибальства та місцевого населення).

Список використаних джерел.

1. Кузьменко Ю. Г. Сучасний стан та деякі аспекти регулювання аматорського рибальства як істотного чинника антропогенного впливу на іхтіофауну внутрішніх водойм України / Ю.Г. Кузьменко, Т. В. Спесивий // Рибогосподарська наука України. – 2008. – 3. – С. 23–29.

2. Новіцький Р. О. Рекреаційне рибальство в Україні: масштаби, обсяги, розвиток / Р. О. Новіцький // Екологія та природокористування: збірник наукових праць. – Т. 19, 2015. – С. 148–156.

3. Новицкий Р. А. Научные исследования и любительское рыболовство в Приднепровье / Р. А. Новицкий, О. А. Христов, Д. Л. Бондарев // Рыбное хозяйство Украины. – 1999. Вып. 4 (7). – С. 58–60.

4. Новицкий Р. А. Социальные аспекты изучения любительского и спортивного рыболовства в научных целях / Р. А. Новицкий, В. С. Недзveckий, Ю. В. Фурман // Ученые записки РГСУ, 2011. № 6 (94). – С. 23–25.

5. Новицкий Р. Рекреационное рыболовство в Украине / Р. Новицкий // Рыбакский вестник. 3 (126), 2016. – С. 8–10.

6. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів. [Електронний ресурс]. Закон України: Відомості Верховної Ради України. 2012. № 17. ст. 155. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3677-17>

References.

1. Kuzmenko, Yu. H. and Spesyvyi, T. V. (2008), "Current state and some aspects of regulation of amateur fishing as a significant factor of anthropogenic influence on the ichthyofauna of internal reservoirs of Ukraine", *Rybohospodarska nauka Ukrainy*, vol. 3, pp. 23–29.

2. Novitskyi, R. O. (2015), "Recreation in Ukraine: Scale, Commit, Development", *Ekolohiia ta pryrodokorystuvannia: zbirnyk naukovykh prats*, vol. 19, pp. 148–156.

3. Novickij, R. A. and Bondarev, D. L. (1999), "Research and recreational fishing in the Dnieper", *Rybnoe hozjajstvo Ukrainy*, vol. 4 (7), pp. 58–60.

4. Novickij, R. A. Nedzveckij, V. S. and Furman, Ju. V. (2011), "Social aspects of the study of amateur and sport fishing for scientific purposes", *Uchenye zapiski RGSU*, vol. 6 (94), pp. 23–25.

5. Novickij, R. (2016), "Recreational fishing in Ukraine", *Rybackij vestnik*, vol. 3 (126), pp. 8–10.

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "About the Ribne of the state gift, promise of confession and protection of water resources", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3677-17>

Стаття надійшла до редакції 20.03.2019 р.