

УДК 346.5

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.23.22>

## ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ АКВАКУЛЬТУРИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

**Талдонова Карина Геннадіївна**,  
аспірант кафедри теорії та історії права  
(ДВНЗ «Київський національний  
економічний університет імені Вадима  
Гетьмана», м. Київ, Україна)

У даній науковій статті охарактеризовано поняття публічної адміністрації та структуру органів державної влади у сфері аквакультури. Автором запропоновано систем органів публічної адміністрації поділити на: загальні та спеціальні.

Відзначено, що публічна адміністрація аквакультури має розгалужену структуру та системний зміст.

Доведено, що публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію.

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади.

Зазначено, що в українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада - законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють такі органи: по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах; по-друге, усі органи й установи, що реалізують державну владу, в той же час, необхідно зауважити, що публічні функції можуть виконуватися не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами; по-третє, усі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування

Аргументовано, що публічна адміністрація як суб'єкт адміністрування сфери аквакультури – це система державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які в межах своїх повноважень здійснюють адміністрування сферою аквакультури.

**Ключові слова:** аквакультура, публічна адміністрація, водне господарство, рибні ресурси, органи державної влади в сфері аквакультури.

## ON THE ISSUE OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE STATE LEVEL AS A SUBJECT OF AQUACULTURE ADMINISTRATION

**Taldonova Karina Gennadievna,**  
Graduate Student at the Department  
of Theory and History of Law  
(State Higher Educational Institution  
"Kyiv National University of Economics  
Vadym Hetman", Kyiv, Ukraine)

This scientific article describes the concept of public administration and the structure of public authorities in the field of aquaculture. The author proposes to divide the systems of public administration bodies into: general and special.

It is noted that the public administration of aquaculture has a branched structure and systemic content.

It is proved that public administration as a legal category has two dimensions: functional and organizational-structural. In the functional approach – is the activity of relevant structural entities to perform functions aimed at realizing the public interest. Such an interest in Ukrainian law is the interest of the social community, which is legalized and satisfied by the state. Thus, for example, the performance of a law enforcement function by a public administration means the systematic activity of all structural entities that have such a function.

In the organizational and structural approach, public administration is a set of bodies that are formed for the exercise (implementation) of public authority.

It is noted that in Ukrainian law public power is recognized: a) the power of the people as direct democracy; b) state power legislative, executive, judicial; c) local self-government. Public power in Ukraine is exercised by the following bodies: first, the Verkhovna Rada of Ukraine (parliament), the President of Ukraine (as a government institution), and local councils. They exercise the power of the people, which finds expression in the electoral process; secondly, all bodies and institutions exercising state power, at the same time, it should be noted that public functions can be performed not only by public administration entities, but also by other entities, in particular: state and municipal (municipal) institutions, organizations, enterprises; third, all bodies and institutions that implement local self-government

It is argued that public administration as a subject of aquaculture administration is a system of state bodies and local self-government bodies, their officials who, within their powers, administer aquaculture.

**Key words:** aquaculture, public administration, water management, fishery resources, public authorities in the field of aquaculture.

**Постановка проблеми.** Треба зауважити, що сьогодні аквакультура є однією з найбільш швидкозростаючих сфер харчового виробництва в світі. На тлі стагнації обсягів світового промислу гідробіонтів за останніх чверть століття середньорічний приріст виробництва продукції аквакультури становив близько 8%, а частка її продукції в загальному обсязі виробництва і вилову гідробіонтів у 1990 р. становила 17 %, а у 2021 р. досягла 48 % і щороку зростає [1; 2].

Україна, завдяки географічному становищу та своїм природнім умовам, є країною придатною для розвитку аквакультури. Разом з тим, сучасна економічна криза вплинула на застарілу структуру органів державної влади у цій сфері, нормативно-праві акти не оновлюються, повноваження органів державної влади дублюються, що призводить до занедбання сфери аквакультури на державному рівні.

Відповідно дослідження публічної адміністрації державного рівня як суб'єкта адміністрування сфери аквакультури є вкрай важливим та актуальним.

**Метою статті** є розкриття сутності та повноважень публічної адміністрації державного рівня як суб'єкта адміністрування сфери аквакультури.

**Стан дослідження.** Дослідженням змісту визначеного питання були присвячені наукові праці таких вчених: Т.О. Білозерська, Ю.М. Ільницька, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Я. Настюк та інших.

**Виклад основного матеріалу.** В європейській адміністративно-правовій доктрині термін «публічна адміністрація» є синонімом терміну «орган державної влади». Нормативні акти західних країн також по рівному використовують термін «публічна адміністрація». Відповідно, як «публічна служба» (public service), «центральні уряди» (central governments), «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» (regional, local and others public authorities) [3]. Дані концепції не відповідають українській правовій доктрині. Так як відповідно до національного законодавства до органів державної влади не належать органи місцевого самоврядування. Хоча на підставі норм Закону України «Про місцеве самоврядування» такі суб'єкти виконують делеговані їм державою публічні повноваження. Саме тому Європейські підходи до розуміння поняття «публічного адміністрування» є вужчим, ніж його визначають в українському правовому полі. Розглянемо окремі із найбільш відомих позицій.

В.Я. Настюк визначає публічну адміністрацію як систему органів та установ, які підпорядковані політичному керівництву держави, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені повноваженнями публічної влади [4, с. 553]. Дана концепція має певні суперечності, так як повноваженнями публічної влади наділена не лише публічна адміністрація.

На думку О.О. Кузьменко, поняття «публічна адміністрація» означає відповідну систему органів публічної влади та діяльність цих органів, а також інших інституцій, які забезпечують виконання законів, підпорядковані політичній владі та виконують публічно-управлінські функції (сюди відносяться органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування) [5, с. 74].

На думку провідного науковця-адміністративіста В.К. Колпакова, публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію.

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада - законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють такі органи: по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах; по-друге, усі органи й установи, що реалізують державну владу, в той же час, необхідно зауважити, що публічні функції можуть виконуватися не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними)

зкладами, організаціями, підприємствами; по-третє, усі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування [6].

Таким чином, можемо резюмувати, що публічна адміністрація – це система публічних інституцій, які наділені державою владними повноваженнями, в тому числі і можливістю застосування державного примусу, з метою задоволення публічних інтересів та виконання покладених на них публічних зобов'язань.

Публічна адміністрація як суб'єкт права утворює правовідносини. В.К. Колпаків і О.В. Кузьменко акцентують увагу на розрізненні понять «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративних правовідносин». Суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником правовідносин. Суб'єкт адміністративних правовідносин є фактичним учасником правових зв'язків у сфері управління, тобто він обов'язково в них бере участь [7, с. 74–75]. Ю.М. Ільницька продовжуючи перелік представлених концепцій, зазначає, що суб'єкта права є характерними такі дві ознаки. По-перше, це особа, учасник суспільних відносин, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Вона має володіти певними якостями, що пов'язані зі свободою волі людини чи колективу людей, і до них належать: а) зовнішня відокремленість; б) персоніфікація; в) здатність виробляти, виражати та здійснювати персоніфіковану волю. По-друге, особа, що реально здатна володіти суб'єктивними правами та обов'язками, набула властивості суб'єкта права відповідно до правових норм [8, с. 327–328].

Беручи за основу представлені позиції, вважаємо, що публічна адміністрація як суб'єкт адміністрування сфери аквакультури – це система державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які в межах своїх повноважень здійснюють адміністрування сферою аквакультури.

Центральні органи виконавчої влади формують та реалізують державну політику в сфері аквакультури. Розглянемо їх права та обов'язки щодо розвитку даної сфери.

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері аквакультури є *Міністерство аграрної політики та продовольства України*, яке діє на підставі Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124[9].

Відповідно до закону України «Про аквакультуру» ст. 8, також визначено основні повноваження центрального органу виконавчої влади в сфері аквакультури, до них належать: затвердження порядку штучного розведення (відтворення), вирощування водних біоресурсів та їх використання; затвердження програм науково-технічного розвитку аквакультури; затвердження зон аквакультури (рибництва) та рибопродуктивності по регіонах України; затвердження методики визначення розміру плати за використання на умовах оренди частини рибогосподарського водного об'єкта, рибогосподарської технологічної водойми; затвердження порядку розроблення та форми паспорта рибогосподарської технологічної водойми; затвердження порядку здійснення рибогосподарської меліорації; затвердження форм звітності у сфері аквакультури згідно з міжнародними стандартами та нормами; прийняття інших нормативно-правових актів з питань аквакультури, у тому числі на виконання міжнародно-правових зобов'язань України[8].

Наступним центральним органом виконавчої влади, який формує політику в сфері аквакультури є *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України* утворено 27 травня 2020. Воно є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого

спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство формує та реалізує державну політику у сфері аквакультури за наступними напрямками: охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, радіаційної, біологічної і генетичної безпеки, у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства.

Значну роль в адмініструванні сфери аквакультури грає *Міністерство економіки України*, яке є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство економіки України формує та реалізує державну політику у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства. Забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства [10].

Наступним центральним органом виконавчої влади, що реалізує формування державної політики у сфері рибного господарства є *Державне агентство меліорації та рибного господарства України*, яке діє на підставі Положення про Державне агентство меліорації та рибного господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 р. № 895. Відповідно даного Положення Державне агентство меліорації та рибного господарства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем [11].

Державне агентство меліорації та рибного господарства України відповідно до покладених на нього завдань:

співпрацює з Комітетом рибного господарства продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО), органами влади іноземних держав та міжнародними організаціями з управління рибальством, ведення рибництва (аквакультури) з питань безпеки мореплавства на морі, запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, охорони праці у рибному господарстві тощо.

Відповідно до Звіту Державного агентства меліорації та рибного господарства України (відповідно до нової назви) за 2020 рік, даний орган включає апарат Агентства та 26 територіальних органів і загалом налічує 1669 штатних одиниць, у тому числі державних інспекторів рибоохорони – 541 особа. У 2020 році двічі відбувалися зміни структури Державного агентства меліорації та рибного господарства України.

Державне агентство меліорації та рибного господарства України здійснює свої повноваження безпосередньо, а також через утворені в установленому порядку територіальні органи (органи рибної охорони).

Органи рибоохорони – Головне управління охорони водних біоресурсів у м. Києві, управління охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства в області, басейнові управління, басейновий відділ – є територіальними органами Державного агентства меліорації та рибного господарства України, які

діють у складі Державного агентства меліорації та рибного господарства України і йому підпорядковуються.

Головне управління охорони водних біоресурсів у м. Києві за дорученням Державного агентства меліорації та рибного господарства України у межах своїх повноважень спрямовує та координує роботу органів рибоохорони на місцях, згідно з чинним законодавством проводить роботу щодо усунення негативних явищ, пов'язаних з корупцією, перевищенням службових та посадових повноважень в органах рибоохорони.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність Управління і сприяють йому у виконанні покладених на нього завдань.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 № 894 в Державному агентстві рибного господарства України утворені рибоохоронні патрулі.

Державне агентство меліорації та рибного господарства України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами і організаціями [12].

При розгляді правового статусу суб'єктів, що наділені управлінськими функціями в сфері аквакультури не можна оминати *Комісію з контролю за проведенням робіт із вселення водних біоресурсів*, яка утворюється при територіальному органі рибоохорони. Склад Комісії затверджується наказом Державного агентства меліорації та рибного господарства України. Головою Комісії призначається представник територіального органу рибоохорони або Державного агентства меліорації та рибного господарства України (у разі потреби). До складу Комісії входять представники Державного агентства меліорації та рибного господарства України (у разі потреби), представники територіальних органів рибоохорони, представники місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування (за згодою), представники територіальних органів Державного агентства меліорації та рибного господарства України (за згодою) та представники виконавця відтворення (за згодою). До складу Комісії можуть також залучатися представники рибогосподарських підприємств, установ, організацій, науково-дослідних установ (за згодою) [12].

Частково питаннями адміністрування сфери аквакультури займається *Державне агентство водних ресурсів України*. Воно є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів.

Основними завданнями Державне агентство водних ресурсів України в сфері адміністрування аквакультури є: реалізація державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку водного господарства, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів.

Щодо реалізації основних завдань проводить моніторинг якості вод водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання; погоджує створення на річках та у їх басейнах штучних водойм і водопідпірних споруд;

здійснює контроль за дотриманням режимів роботи водосховищ, водогосподарських систем; видає та анулює дозволи на спеціальне водокористування тощо [13].

*Державна екологічна інспекція України* також є суб'єктом публічного адміністрування сфери аквакультури. Державна екологічна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Основними завданнями якої є: реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо: охорони, раціонального використання та відтворення вод і відтворення водних ресурсів; поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; здійснення заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі [14].

**Висновки.** Зазначене дає можливість стверджувати, що сфера аквакультури – складне системне явище, яке має структуру публічного адміністрування у цій сфері. Дана сфера потребує управлінського впливу, завдяки чому отримується інтегрований якісний результат.

Підводячи підсумок вищевикладеному, необхідно зазначити, що на сьогодні спостерігаються дві негативні тенденції публічного адміністрування сфери аквакультури. По-перше, жорстка централізація управління, але зарубіжний досвід показує, що в цій галузі найбільш ефективно працює регіональна система управлінських структур, які на територіальних рівнях адміністрування мають більше інформації щодо природно-екологічних, економічних і соціальних особливостей регіону. По-друге, велика кількість суб'єктів публічного адміністрування сферою аквакультури, що розпорошує якість адміністрування цієї сфери, дублювання повноважень.

### Список використаних джерел:

1. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст.385
2. Статистичні дані Державного агентства меліорації та рибного господарства України. URL: [https://darg.gov.ua/\\_polozhennja\\_0\\_13\\_menu\\_0\\_1.html](https://darg.gov.ua/_polozhennja_0_13_menu_0_1.html)
3. Світличний О.П. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. Business Law Electronic Resource. URL: <https://www.businesslaw.org.ua/subjects-of-public-administration/>.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У двох томах: Том 2. Особлива частина. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. 600 с.
5. Кузьменко О.О. Правові засади надання адміністративних послуг органами державної податкової служби України. *Наше право*. 2008. № 4. Ч. 1. С. 71–74.
6. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. Ільницька Ю.М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 327–330. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11ijmcpv.pdf>.

9. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2021-%D0%BF#Text>.

10. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. Постанова Кабінету Міністрів України від від 11 вересня 2019 р. № 838. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#Text>.

11. Положення про Державне агентство меліорації та рибного господарства України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 р. № 895 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF#Text>.

12. Про затвердження Порядку штучного розведення (відтворення), вирощування водних біоресурсів та їх використання. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 07 липня 2012 № 414 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1270-12#n15>.

13. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF#n8>.

14. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#n8>.