

СВІТЛАК І. І.

ГЕНЕЗА ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ РИБАЛЬСТВА

Розглядаються теоретичні питання виникнення та розвитку адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства на різних етапах. Представлений порівняльно-правовий аналіз адміністративного законодавства країн СНД, що регламентує відповідальність за порушення правил рибальства.

Ключові слова: тваринний світ, водні живі ресурси, рибальство, адміністративна відповідальність, охорона та використання тваринного світу.

Рассматриваются теоретические вопросы возникновения, и развития административной ответственности за нарушение правил рыболовства на современном этапе. Представленный сравнительно-правовой анализ административного законодательства стран СНГ, который регламентирует ответственность за нарушение правил рыболовства.

Ключевые слова: животный мир, водные живые ресурсы, рыболовство, административная ответственность, охрана и использования животного мира.

The theoretical questions of the origin and development of administrative responsibility of game-laws infringement at the present stage are examined. The comparative legal analysis of administrative legislation of the CIS countries which regulates the liability of fishing regulations infringement is presented.

Keywords: fauna, aqueous living resources, fishery, managerial responsibility, guards and fauna usages.

Постановка проблеми. За часів незалежності України спостерігається значне зменшення видового різноманіття риб, чисельність яких скоротилася за даний період в 10–15 разів. Так, за інформацією Державного агентства рибного господарства України про роботу з охорони водних живих ресурсів, лише за період січень-квітень 2011 року викрито 11763 порушень, з яких за ч. 3 ст. 85 КупАп – 5384 випадків, за ч. 4 ст. 85 КупАп – 3320 порушень [1]. Отже, існуюча адміністративна відповідальність, яка передбачена ст. 85 КупАп [2], не сприяє ефективній боротьбі із цими порушеннями, і тому чинне законодавство у цій сфері потребує комплексного вивчення з метою його подальшого вдосконалення, результати якого, на нашу думку, повинні вплинути на позитивні тенденції в боротьбі із порушеннями правил рибальства.

Прийняті в Україні останнім часом нормативно-правові акти спрямовані, в першу чергу, на ефективну охорону і використання тваринного світу та на посилення ролі адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства. Про це свідчать останні зміни, що передбачені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань мисливського господарства, полювання та рибальства, охорони, використання і відтворення тваринного світу» від 21 січня 2010 р. [3], яким встановлюється збільшення штрафів за порушення правил рибальства. Така тенденція щодо посилення ролі адміністративної відповідальності за даний вид порушень простежується і сьогодні. Підтвердженням цього факту є Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення боротьби з порушеннями правил використання об'єктів тваринного світу)» від 4 лютого 2009 р., що знаходиться на розгляді у Верховній Раді України [4]. Даним проектом пропонуються зміни до ст. 85 КУпАП, санкція якої передбачає збільшення розмірів штрафів для громадян і посадових осіб майже в 10 разів. Така ситуація є дискусійною, адже за цим проектом відповідальність за скоєння адміністративних правопорушень у деяких випадках є значно більш суворою, ніж кримінальна відповідальність за скоєння злочинів.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питанням юридичної відповідальності за екологічні правопорушення взагалі, та адміністративної відповідальності зокрема, приділялась увага в наукових працях І. В. Арістової, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, М. П. Волика, С. Т. Гончарука, Є. В. Додіна, А. П. Гетьмана, В. Р. Кісена, Л. В. Ковалюка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, В. В. Костицького, О. С. Колбасова, О. О. Погрібного, М. С. Студенікіної, О. О. Томин, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, М. В. Шульги та інших.

Законодавче вирішення досліджуваної проблеми сьогодні залишається дискусійним, особливо з питань:

- обсягів повноважень представників громадськості в боротьбі з порушеннями правил рибальства;
- доцільності закріплення такого виду порушень як порушення правил рибальства в окремій статті КУпАП;
- посилення адміністративної відповідальності за порушення правил полювання та визначення меж такого посилення. Окрім того проведені раніше дослідження майже не містили комплексного порівняльно-правового аналізу адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства.

Мета та завдання дослідження. Метою даного дослідження є комплексний науковий аналіз теоретичних і практичних проблем адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства та розроблення висновків і науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративної відповідальності за дане правопорушення.

Основний матеріал. Рибальство відоме людству ще з давніх-давен, але у різні історичні періоди мало різне значення та вплив (від споживацького характеру і до споживацько-промислового сьогодні), а способи та знаряддя лову з часом удосконалювалися та збільшувалося їх різноманіття.

За часів незалежності України дана сфера суспільних відносин регламентувалась нормативними актами з охорони та використання об'єктів тваринного світу. Першим загальним законом, який врегулював комплекс суспільних відносин, став Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [5].

На сучасному етапі порядок здійснення рибальства в Україні регламентований на загальному рівні Законом України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. [6]. Безпосередньо відносини у галузі охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів, ведення рибного господарства та здійснення рибальства регулювалися та регулюються і до цього часу Тимчасовим порядком ведення рибного господарства і здійснення рибальства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 1996 р. [7], а також Правилами любительського й спортивного рибальства, Тимчасовим положенням про підводне полювання, Правилами промислового рибальства в рибогосподарських водних об'єктах України, Правилами промислового рибальства в басейні Чорного моря, Тимчасовими правилами промислового рибальства в басейні Азовського моря, Порядком і умовами використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України іноземними юридичними і фізичними особами, Інструкцією про порядок спеціального використання водних живих ресурсів, щорічними наказами Міністерства аграрної політики України про режим промислового рибальства на певному водному об'єкті, про розподіл лімітів на квоти спеціального використання живих ресурсів загальнодержавного значення, а також іншими підзаконними актами [8–17].

Отже, для сучасного законодавства у цій галузі притаманний переважно підзаконний характер.

Генезу адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства слід пов'язати із АК УСРР від 12 жовтня 1927 р., в якому вперше була встановлена адміністративна відповідальність за дане правопорушення та передбачався перелік заборон щодо використання об'єктів тваринного світу [18].

Наступним кодифікованим актом, що запровадив спеціальну ст. 86 став КУпАП від 7 грудня 1984 р., в якому передбачалась відповідальність за порушення правил рибальства [19].

Подальше дослідження розвитку інституту адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства включає дослідження диспозиції спеціальної ст. 86 КУпАП від 7 грудня 1984 р., що встановлювала відповідальність за порушення правил рибальства і охорони рибних запасів та правил китобійного промислу [19]. У ч. 1 ст. 86 КУпАП мова йде у загальному вигляді про порушення правил рибальства, тому для вирішення питання про відповідальність, безумовно, необхідно звертатися до відповідних правил рибальства, які діяли в той час. У ч. 2 ст. 86 КУпАП законодавець, формулюючи кваліфікуючу ознаку порушень правил рибальства, називає «грубе порушення» правил, що зазначені у ч. 1 ст. 86 КУпАП, при цьому не розкриває змісту таких порушень.

Указом Президії Верховної Ради УРСР від 3 квітня 1986 р. [20] спеціальні ст. 85 (порушення правил полювання) і ст. 86 КУпАП були об'єднані в одну ст. 85 під назвою «Порушення правил полювання, рибальства та правил здійснення інших видів користування тваринним світом».

Об'єднана ст. 85 КУпАП в ч. 1 передбачала відповідальність за порушення правил рибальства і охорони рибних ресурсів. Зазначена частина названої статті узагальнила на певному рівні існуючі норми в різних правових актах до цього часу і встановила рівну відповідальність для суб'єктів. Так, за порушення правил рибальства і охорони рибних ресурсів до громадян і посадових осіб може застосовуватися попередження (до речі, це вперше), а також штраф для громадян до 50 крб., а посадових осіб до 100 крб. із конфіскацією знарядь правопорушення або без такої.

Згідно із Законом України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань охорони навколишнього середовища» від 6 березня 1996 р. [21] були внесені зміни у ч. 1 ст. 85 КУпАП, які виключили охорону рибних запасів. Можливо, це правильне рішення законодавця. Виходячи із назви ст. 85 КУпАП, яка включає порушення щодо використання об'єктів тваринного світу, а рибальство є видом загального і спеціального використання водних ресурсів. Таким чином, порушення правових заборон щодо охорони рибних запасів, по суті залишилися за межами диспозиції ч. 1. ст. 85 КУпАП. Хоча незаконне використання рибних ресурсів певним чином впливає на охорону рибних запасів, але це тільки невеликий сегмент порушень. Значна кількість таких правопорушень, що пов'язані із охороною рибних запасів, знаходиться в інших сферах суспільного життя, наприклад, проведення будівництва на водоймах, що впливає на нерест риби, аж до забруднення водойм шкідливими речовинами, що негативно впливає на іхтіофауну. На цю проблему звертала увагу Т. В. Григор'єва у своєму дисертаційному дослідженні [22, с. 80].

Суттєві зміни у ст. 85 КУпАП були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань мисливського господарства та полювання, охорони, використання і відтворення тваринного світу» від 11 липня 2003 р. [23]. По-перше, порушення правил рибальства, які містилися у ч. 1 ст. 85 КУпАП, тепер сформульовані у ч. 3 цієї ж статті. По-друге, посилена відповідальність за порушення, що зазначені у ч. 3, у вигляді штрафу, який застосовується до громадян від 2 до 10, а до посадових осіб – від 10 до 30 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Новелою є ч. 4 ст. 85 КУпАП, у якій визначені грубі порушення правил рибальства, а саме: рибальство із застосуванням вогнепальної зброї, електроструму, вибухових або отруйних речовин, інших заборонених знарядь лову, промислових знарядь лову особами, які не мають дозволу на промисел, вилов водних живих ресурсів у розмірах, що перевищують встановлені ліміти або встановлену правилами любительського і спортивного рибальства добову норму вилову. Санкція цієї статті передбачає відповідальність у вигляді штрафу, який накладається на громадян – від 20 до 40, а на посадових осіб – від 30 до 50 неоподаткованих мінімумів доходів громадян із конфіскацією знарядь засобів

вчинення правопорушень, які є приватною власністю порушника, та незаконно добутих водних живих ресурсів або без таких.

Для визначення тенденцій розвитку адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства, на нашу думку, доцільно дослідити досвід інших країн з цього питання.

Так, в кодексі Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 30 грудня 2001 р., як і в КУпАП, є лише одна стаття (ст. 8.37) [24], якою передбачена адміністративна відповідальність за порушення правил полювання та правил добування водних біологічних ресурсів та інших правил, які регламентують будь-які види рибальства.

На відміну від російського адміністративного законодавства, у ч. 1-4 ст. 85 КУпАП у диспозиціях конкретизуються окремі види порушень правил полювання і рибальства, а також називаються кваліфікуючі ознаки цих порушень, чим українське адміністративне законодавство якісно відрізняється і що дає можливість більш ефективно застосовувати його на практиці.

Кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення від 21 квітня 2003 р. містить окрему спеціальну статтю (ст. 15.35 Порушення правил рибальства і охорони рибних ресурсів та водних тварин) [25]. По суті, названа стаття Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення подібна до української, але не називає кваліфікуючих ознак. Цікавим є те, що в санкції вказаної статті, окрім загальних суб'єктів, названі індивідуальні підприємці та юридичні особи.

В Адміністративному Кодексі республіки Узбекистан від 22 вересня 1994 р. [26] міститься одна об'єднана спеціальна ст. 90 «Порушення правил полювання і рибальства, а також правил здійснення інших видів використання тваринного світу», за якою до відповідальності можуть бути притягнуті громадяни, посадові особи. Санкція статті передбачає штраф або конфіскацію знарядь порушення.

Кодексом про адміністративні правопорушення Республіки Молдова від 29 березня від 1995 р. ст. 87 «Порушення правил полювання, рибальства, охорони рибних запасів і правил здійснення інших видів використання тваринним світом» передбачена адміністративна відповідальність за дане порушення у формі штрафу [27].

У Кодексі Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення від 30 січня 2001 року присвячена окрема стаття досліджуваному делікту – ст. 298-1. «Порушення правил рибальства і охорони рибних ресурсів і інших водних тварин» [28]. Порівняння положень цієї статті зі ст. 85 КУпАП дає підстави говорити про чітку конкретизацію у законодавстві Республіки Казахстан, на відміну від українського законодавства, такої кваліфікуючої ознаки як «повторність», а саме: «повторне, протягом року після накладення адміністративного стягнення». Також щодо порушень правил рибальства і охорони рибних ресурсів в українському та казахському законодавствах порізнному трактується така ознака, як «грубе порушення», зокрема ч. 2 ст. 298-1 до грубого порушення правил рибальства відносить рибальство у заборонені строки, забороненими знаряддями і способами та у заборонених місцях. Санкції

ст. 298-1 диференціюють суб'єктів відповідальності за такими критеріями, як фізичні особи; посадові особи; індивідуальні підприємці; юридичні особи малого і середнього бізнесу та юридичні особи великого бізнесу, на відміну від ст. 85 КУпАП – фізичні та посадові особи.

Представлена вище порівняльно-правова характеристика адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства дає підстави говорити про доцільність розмежування відповідальності за порушення правил рибальства та порушення правил полювання в окремих статтях КупАП.

Висновки. Проведене комплексне дослідження визначеної проблеми дає підстави зробити наступні висновки:

– належна охорона та використання водних живих ресурсів обов'язково повинна включати низку організаційно-правових заходів щодо удосконалення правових (адміністративних) основ здійснення всіх видів рибальства на території України з метою запобігання порушень правил рибальства при вилученні водних живих ресурсів. Отже, сьогодні існує нагальна потреба прийняття спеціального закону про ведення рибного господарства і здійснення рибальства;

– доцільно було б залишити у КУпАП дві спеціальні статті (порушення правил рибальства та порушення правил полювання), лише конкретизувавши відповідні частини видами порушень правил як полювання, так і рибальства, так як це було у першій редакції КупАП;

– значна частина законопроектів, спрямованих на посилення боротьби з порушеннями правил використання об'єктів тваринного вже прийнята, тому прийняття інших, за якими передбачається ще більше посилення адміністративної відповідальності є недоцільним, адже невиправданою є ситуація, коли відповідальність за скоєння адміністративних правопорушень у деяких випадках є значно більш суворою, ніж кримінальна відповідальність за скоєння злочинів.

Список використаних джерел:

1. Інформація про роботу з охорони водних живих ресурсів за квітень 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrg.gov.ua/index.php?lang_id=2&content_id=821.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань мисливського господарства, полювання та рибальства, охорони, використання і відтворення тваринного світу : Закон України : від 21.01.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення боротьби з порушеннями правил використання об'єктів тваринного світу) : Проект Закону : від 04.02.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Про тваринний світ : Закон України : від 13.12.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Тимчасовий порядок ведення рибного господарства і здійснення рибальства : Постанова Кабінету Міністрів України : від 28.09.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Правила любительського і спортивного рибальства : Наказ Держкомрибгоспа України : від 15.02.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. Правила промислового рибальства в рибогосподарських водних об'єктах України : Наказ Держкомрибгоспа України : від 18.03.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Тимчасові правила промислового рибальства в басейні Азовського моря : Наказ Держкомрибгоспа України : від 31.12.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Інструкція про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів : Наказ Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України : від 11.11.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

12. Режим спеціального промислового рибальства в басейні Азовського моря у 2009 році : Наказ Держкомрибгоспа України : від 03.04.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

13. Режим спеціального промислового рибальства в басейні Чорного моря у 2010 році : Наказ Держкомрибгоспа України : від 26.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

14. Режим спеціального промислового рибальства в дніпровських водосховищах у 2009 році : Наказ Держкомрибгоспа України : від 03.04.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. Тимчасове положення про підводне полювання в Україні : Наказ ФСП України та Головрибводу Мінрибгоспа України : від 08.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

16. Порядок і умови використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України іноземними юридичними і фізичними особами : Постанова Кабінету Міністрів України : від 13.08.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

17. Про порядок установлення лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення : Постанова Кабінету Міністрів України : від 10.08.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

18. Адміністративний кодекс УСРР : Постанова ВУЦВК : від 12.10.1927 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 63–65. – Ст. 239–240.

19. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1123.

20. Про внесення змін і доповнень до Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення : Указ Президії УРСР : від 03.04.1986 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1986. – № 15. – Ст. 326.

21. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань охорони навколишнього середовища : Закон України : від 06.03.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 15. – Ст. 70.

22. Григор'єва Т. В. Правове регулювання використання й охорони водних живих ресурсів: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Григор'єва Тетяна Вікторівна. – Х., 2004. – 196 с.

23. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань мисливського господарства та полювання, охорони, використання і відтворення тваринного світу : Закон України : від 11.07. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

24. Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення : від 30.12.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spinform.ru>.

25. Кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення : від 21.04.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spinform.ru>.

26. Адміністративний кодекс Республіки Узбекистан : від 22.09.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://fmc.uz/legisl.php?id=k_adm_8.

27. Кодекс об административных правонарушениях Республики Молдова от 29 марта 1995 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://fmc.uz/legisl.php?id=k_adm_8.

28. Кодекс Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення : від 30.01.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spinform.ru>.

Стаття надійшла до редакції 02.07.2011

Світлак І. І. – кандидат юридичних наук, Вінницький соціально-економічний інститут університету «Україна».