

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.48>**О. В. Кузьменко**

доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»,  
kov2101@gmail.com, ORCID 0000-0002-0830-766X

**В. Г. Чорна**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного та фінансового права  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»,  
demidenkov@ukr.net, ORCID 0000-0002-6072-0283

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ АКВАКУЛЬТУРИ: КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ

*У даній статті авторами здійснено аналіз публічного адміністрування сферою аквакультури. Акцентовано увагу на новітніх практиках публічного адміністрування сфери аквакультури економічно розвинутих країн. Авторами відзначено, що маючи стійкий потенціал до свого розвитку, на жаль, в Україні дана сфера не достатньо розвинута в порівнянні з іншими країнами.*

*На підставі здійсненого компаративістського дослідження публічного адміністрування сферою аквакультури Норвегії, Франції, Італії, Туреччини авторами відзначено, що для розвитку сфери аквакультури в Україні варто реалізувати наступні кроки: 1. Інтегровані системи управління ресурсами, ймовірно, будуть більш трудомісткими, але вимагатимуть менших капіталовкладень, можуть бути доступними для більшої кількості людей. 2. Необхідно запровадити схеми кредитування та субсидування, суб'єктів провадження аквакультури шляхом розроблення програм дослідження та підвищення кваліфікації працівників, підвищення рівня оснащення аквакультури підприємств, налагодження логістичних процесів. 3. Необхідність налагодження діалогу між урядом, промисловістю та дослідницькими установами. 4. Забезпечення зростання та конкурентоспроможності в межах екологічної стійкості. 5. Скорочення викидів парникових газів у промисловості аквакультури, що надходить від кормів для риб – їх виробництва, обробки та транспортування. Передбачити збільшення можливості для виробництва кормів із місцевих екологічно чистих джерел, таких як нова сировина з океану, культивовані види, такі як ламінарія та мідії, або водорості. 6. Необхідно держаним структурам та приватним підприємствам подавати заявки на гранти в рамках проектів інвестиційної підтримки з метою імплементації аспис щодо відповідної політики в процесі вступу до ЄС. 7. Варто розглянути можливість імплементувати в національне законодавство норм, що стосуються розвитку прибережних зон. 8. Необхідно розробити на загально-держаному рівні програм розвитку сфери аквакультури та взяти за основу основні напрямки виробництва, удосконалення логістичних процесів тощо.*

**Ключові слова:** аквакультура, рибне господарство, публічне адміністрування, інструменти публічного адміністрування, навколишнього середовища, екологічний стан, контроль, нагляд, захист природних ресурсів.

**Постановка проблеми.** Аквакультура, розведення водних організмів, будь то риба, ракоподібні чи рослини, явно має значний потенціал для зростання.

Аквакультура є однією із сфер народного господарства, важливим елементом водних природних ресурсів. Традиційно в Україні спостерігається твердження про те, що аквакультура – це вид господарської діяльності, який полягає у виро-

щуванні, розведенні та використанні об'єктів рибництва. Дана діяльність адмініструється системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Втім, маючи стійкий потенціал до свого розвитку, на жаль, в Україні дана сфера не достатньо розвинута в порівнянні з іншими країнами. Саме тому, нашу думку, є необхідним на основі компаративістського аналізу публічного адміністрування сфери аквакультури запропонувати дієві кроки до підвищення ефективності даного виду адміністрування в Україні.

**Стан дослідження.** Питання дослідження адміністративно-правового регулювання сфери аквакультури торкалися: С.І. Алімова, В.І. Борейко, Д.О. Беззубов, Л.А. Гайко, В.Л. Долинського, О.С. Качного, Л.О. Кожура, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легеза, Ю.П. Мазур, А.В. Омельченко, О.Н. Тарана та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Для дослідження міжнародного досвіду сфери аквакультури ми візьмемо за основу наступні критерії: 1) розташування та наявність природних об'єктів для вирощування та розвитку сфери аквакультури; 2) потенціал країни для розвитку досліджуваної сфери; 3) рівень економічних результатів на які можна орієнтуватися як такі що є показовими; 4) наявність систем та аквакультурних комплексів.

Природний ландшафт **Норвегії** містить ідеальні умови для процвітаючої норвезької галузі аквакультури. Країна має унікальну перевагу: холодна та чиста вода норвезьких фіордів ідеально підходить для рибного господарства. Починаючи з 1970-х років, коли почалося вирощування риби, швидко розвивалися методи, щоб закріпити позицію Норвегії як світового лідера в галузі аквакультури. Норвегія є найбільшим експортером продукції аквакультури в Європі та шостим експортером у світі після таких азіатських країн, як Китай, Індія та Індонезія (FAO 2012). Ця галузь дуже важлива для фермерів і людей, які живуть за рахунок вигод у вигляді можливостей праці та фінансових доходів. Кількість співробітників, які безпосередньо зайняті у виробництві аквакультури, становить близько 9000, але понад 22 000 задіяні в цій галузі [1].

Сьогодні норвезька аквакультура є однією з найбільших експортних галузей у країні. У міру того, як країни переходять до практик сталого розвитку аквакультури, для того, щоб галузь аквакультури Норвегії продовжувала розвиватися, галузь має зосередитися на розвитку процесів сталого виробництва. Уряд Норвегії підтримує ці зусилля та співпрацює з промисловістю та дослідницькими установами, щоб розпочати нову еру сталого розвитку для галузі аквакультури. Інноваційна платформа поспілкувалася з Бьорнарном Ск'яраном, міністром рибальства та океанічної політики Норвегії, щоб дізнатися більше.

Головним суб'єктом публічного адміністрування сфери аквакультури в Норвегії є Міністерство торгівлі, промисловості та рибальства. Головну увагу приділяють технологічним інноваціям та технологічному розвитку.

Уряд Норвегії реалізовує загальнодержавну програму «Hurdalsplattformen», яка передбачає розвиток аквакультури за трьома напрямками: 1) розвиток системи світлофорів, яка була створена для того, щоб галузь могла розвиватися в межах екологічної стійкості. Промисловість все ще стикається з деякими проблемами щодо морських вошей, хвороб і здоров'я риб, а також підвищення обізнаності про добробут риб; 2) створення бази для ліцензування виробництв аквакультури в морі. Аквакультура в морі або «офшорна аквакультура» може зробити значний внесок у майбутнє зростання; 3) вирішення проблеми зменшення вуглецевого впливу галузі [2].

В Норвегії передбачено обов'язок розробки та використання ефективних вакцин, що призвело до надзвичайно низького використання антибіотиків у норвезькому рибництві. Це приклад надзвичайно успішної медичної інновації. Кілька років тому чинний уряд оприлюднив «дозволи на розробку» – схему, за якою промисловість могла подати заявку на отримання ліцензій на аквакультуру, зобов'язавшись інвестувати значні кошти в розробку нових і більш стійких технологій виробництва [2].

Екосистемний підхід до аквакультури – це стратегія інтегрованого управління зем-

лею, водою та живими ресурсами, яка сприяє сталому розвитку, справедливості та стійкості взаємопов'язаних соціальних та екологічних систем. Розвиток аквакультури має відбуватися в межах пропускну спроможності водних ресурсів, соціального та інших відповідних секторів, щоб бути стійким без негативного впливу на навколишнє середовище [2].

Франція є другим за величиною виробником аквакультури в Європейському Союзі після Іспанії. Франція є провідним виробником устриць у Європейському Союзі та потужною силою у вирощуванні мідій. Окрім молюсків, у Франції також вирощують форель, калкан, окуня та кілька інших видів риб. У країні домінує галузь виробництва молюсків, яка виробляє 155 000 тонн на рік, вартістю близько 550 мільйонів євро (682 мільйони доларів). Індустрія молюсків складається з приблизно 2800 компаній, у яких працює понад 16 000 людей. Аквакультура стала спеціалізацією таких регіонів Франції, як Нова Аквітанія, Верхня Франція та Бретань, на які припадає близько 70 відсотків національного виробництва. У ширшій картині рибна галузь Франції, яка вирощує 53 000 тонн риби на рік, є дуже мізерною рибою порівняно з Норвегією, де щорічно виробляється 1,3 мільйона метричних тонн.

У Франції відсутність подальшого розвитку морського рибництва протягом останніх 20 років пояснюється нормативними обмеженнями та важким доступом до нових місць для вирощування через високу конкуренцію між різними видами використання в прибережній зоні та недоліками управління в цих областях. Регіональні схеми розвитку морської аквакультури (SRDAM) були запроваджені французьким Законом про модернізацію сільського господарства та рибальства (LMAP, 27 липня 2010 р.). Цілі SRDAM полягають у проведенні інвентаризації існуючих місць аквакультури та виявленні потенційних місць, придатних для аквакультури, а також у поєднанні розвитку морської аквакультури з іншими прибережними видами діяльності. Очікується, що вони нададуть доступ до нових місць розведення риби. Наше дослідження зосе-

реджено на трьох SRDAM на узбережжі Французького Середземного моря, щоб дослідити, якою мірою SRDAM пропонують можливості для нового розвитку морського рибництва відповідно до кількісних цілей Французького національного стратегічного плану розвитку стійкої аквакультури. . Базуючись на кабінетній роботі та запитах професійних представників, адміністрації та експертів, наше дослідження має на меті проаналізувати процес створення та результати SRDAM та обговорити обмеження для розширення морського рибного господарства [3].

Аквакультура в Італії базується на давніх традиціях та історії. Характеризується високим рівнем спеціалізації та великомасштабним виробництвом. У 2016 році загальний обсяг виробництва італійського сектору аквакультури склав 157 109 тонн. У секторі молюсків основними видами є сині мідії (63 700 тонн) і молюски (36 500 тонн). Розведення плавників поділяється на прісноводні та морські види риб. Виробництво морської вирощуваної риби становить 15 744 тонни, головними видами яких є морський лящ (7 600 тонн) і морський окунь (6 800 тонн).

Уряд Італії надає підтримку своїм рибальським секторам через широкий спектр політичних заходів. Цілі відрізняються, але зазвичай зосереджуються на таких цілях, як збереження зайнятості, покращення добробуту рибалок або забезпечення стійкості сектора та ресурсів, на які він покладається. Зазвичай державні фінансові послуги сектору рибальства приносять користь сектору в цілому або деяким його сегментам, а також надають пряму підтримку окремим особам і компаніям. У 2018 році Італія витратила 41,8 млн євро (49,4 млн дол. США) на фінансування послуг сектору рибальства. Інтенсивність фінансування рибальських послуг відносно розміру флоту становила 337,4 дол. США за валову тонну загальної потужності флоту в 2018 році. Це можна порівняти із середнім показником по ОЕСР у 601,8 дол. США за гт у 2018 р. Деякі послуги в цьому секторі спрямовані на забезпечення його стійкості або покращення добробуту рибальських спільнот, лише опосередковано підтримуючи інтен-

сивність рибальської діяльності. В ОЕСР на такі послуги, включаючи управління, контроль і нагляд, припадало в середньому 59,2% витрат на послуги сектору в 2018 році. Інші послуги націлені на здатність рибалок вести свій бізнес ефективніше або стабільніше, наприклад інвестиції в освіту та навчання, маркетинг і просування або дослідження та розробки. На ці послуги припадало в середньому 16% витрат на послуги сектору в ОЕСР у 2018 році. Нарешті, деякі форми підтримки можуть мати більш прямий зв'язок із виробничими потужностями, наприклад, інвестиції в інфраструктуру, як-от порти, або субсидований доступ до неї. В ОЕСР на ці послуги припадало в середньому 24,5% фінансування послуг сектору в 2018 році [4].

Традиційна екстенсивна аквакультура все ще ведеться в «валлі», солонуватих лагунах, особливо в північно-східних регіонах. Більш сучасні методи аквакультури для морських видів включають берегові інтенсивні ферми, садкові системи в морі (марікультура), а у випадку з молюсками, вирощування на мотузках і мішках (мідії) або безпосередньо на приливному субстраті (молюски). Морська аквакультура включає в себе як молюсків (мідії та молюски), так і рибу, прісноводна аквакультура в основному складається з форелі, яка вирощується на гонках. Аквакультура розвинена на всьому узбережжі Італії, з більшою щільністю на узбережжі Адріатичного моря.

Високий рівень спеціалізації та ноу-хау, високий ступінь індустріалізації та великомасштабна організація є ключовими характеристиками італійського сектору аквакультури. У секторі аквакультури переважають малі підприємства з менш ніж п'ятьма працівниками. Загальна зайнятість у секторі становить 4 920 осіб, з яких 3 000 осіб працюють на повну зайнятість, що підкреслює важливість сезонної роботи. Італія є одним із найбільших ринків рибної продукції та продукції аквакультури в Європі, і країна покриває більшу частину попиту за рахунок імпорту. Це сьомий за величиною ринок імпортової риби та морепродуктів у світі та третій за величиною серед країн Європей-

ського Союзу (ЄС) після Іспанії та Франції. Загальний імпорт продукції рибальства та аквакультури досяг 1,37 мільйона тонн на суму 6 мільярдів євро в 2017 році. Торговельний баланс є дуже дефіцитним і становить 5 мільярдів євро, оскільки експорт досяг лише 270 000 тонн на суму 0,8 мільярда євро [5].

В Італії діяла операційна програма EMFF на 2014–2020 роки, яка спрямована на забезпечення кращого балансу між можливостями вилову риби та доступними можливостями вилову, а також на посилення конкурентоспроможності та прибутковості рибальських підприємств. В аквакультурі головною метою є сприяння екологічно стійкій аквакультурі з акцентом на органічному виробництві. Конкурентоспроможність і прибутковість підприємств аквакультури також є пріоритетними, і вони повинні отримати користь від підтримки інноваційних продуктів і процесів, а також створення асоціації інкубаторів. Низький рівень інтернаціоналізації вітчизняної аквакультури, недостатня диверсифікація вітчизняної продукції та діяльності в галузі аквакультури, а також відсутність фінансових інструментів для нових інвестицій є одними з головних проблем. Ключовим завданням у переробній промисловості є посилення ролі організацій виробників (ОП) шляхом розробки колективних дій із зосередженням на доданій вартості, яку ОП можуть принести в ланцюг поставок [5].

Наступною країною досвід якої ми б хотіли розглянути є Туреччина. В Аквакультура в Туреччині – це одна з галузей, яка привертає увагу тим, що вона є одним із найшвидше зростаючих харчових секторів. Більше 50% морепродуктів, споживаних у світі, отримують з аквакультури. Кустарне вирощування в озерах на греблях набуло важливості, оскільки виробництво аквакультури поступово зростало. Протягом цього періоду діяльність морської аквакультури також швидко розвивалася завдяки зростанню технічного досвіду в цьому секторі та розробкам технологій кормів і садків. У 2019 році виробництво морської аквакультури досягло більше ніж вдвічі перевищує рівень виробництва внутрішньої аквакультури. Згідно з даними

2018 року, Туреччина посідає 19 місце в аквакультурі у світі. Крім того, Туреччина посіла 2 місце за виробництвом аквакультури 2018 року серед країн Європейського Союзу. Загальне виробництво аквакультури становило 373,4 тис. метричних тонн у 2019 році, з яких 256,9 тис. тонн (68,82%) було отримано з об'єктів морської аквакультури, а 116,4 тис. метричних тонн (31,18%) – з об'єктів внутрішньої аквакультури.

Міністерство сільського та лісового господарства Туреччини реалізує державу програму підтримки приватного сектору аквакультури, яка виплачується залежно від обсягів виробництва продукції аквакультури. В структурі Міністерства сільського та лісового господарства діє Генеральний директорат сільськогосподарської реформи, який реалізує грантові програми для розвитку сільських територій з метою збільшення аквакультурної промисловості. У межах цього обсягу у вигляді грантів надаються різноманітні інструменти та обладнання для об'єктів аквакультури та переробних потужностей на стадії встановлення та підтримки аквакультурної діяльності. Крім того, в Туреччині діє лояльна система кредитування. Так, Ziraat Bank і Agricultural Credit Cooperatives надають інвестиційні та операційні позики з набагато більш прийнятними відсотковими ставками, ніж звичайні ринкові відсоткові ставки, до 10 мільйонів турецьких лир підприємцям, які бажають заснувати об'єкти аквакультури. Крім того, Інститут підтримки сільського господарства та сільського розвитку надає 55-65% грантів підприємствам аквакультури в 42 провінціях у рамках підтримки IPARD [6].

Також відзначимо, що Туреччина в рамках грантових проектів ЄС реалізує ряд програм розвитку аквакультури. Так, в рамках адміністративно-фінансової співпраці Європейський Союз надає допомогу країнам-кандидатам різними інструментами та програмами підтримки для подолання технічних і фінансових труднощів, які виникнуть під час досліджень гармонізації. Міністерство сільського та лісового господарства отримало вигоду від цієї допомоги для проектів рибальства та аквакультури.

Проект Twinning під назвою «Правове та інституційне узгодження сектору рибальства Туреччини з Acquis ЄС» було завершено в липні 2007 року з метою сталого збільшення внеску сектору рибальства в національну економіку та підготовки сектору рибальства та Туреччини до участі в Європейському Союзі. За допомогою цього проекту було досліджено законодавство, яке необхідно з точки зору відповідності законодавству ЄС та іншим інституційним практикам, а також збільшено людські ресурси та інституційну спроможність, необхідні в цій сфері [3].

Відповідно до оновленої Спільної рибальської політики (CFP), з метою юридичного та технічного зміцнення турецької системи управління рибальством, ще один твіннінг-проект у партнерстві з Туреччиною та Іспанією під назвою «Проект посилення турецької системи управління рибальством» був розпочатий 8 березня 2017 р. та було завершено 8 березня 2018 р. Метою цього проекту було розвиток правової та технічної спроможності щодо моніторингу, контролю та нагляду за рибальською діяльністю, створення більш стримуючих заходів для запобігання незаконному рибальству, підтримка сталого управління рибальством а також розробити національну систему збору даних про рибальство. Крім того, в Іспанії, яка є членом ЄС, було вивчено практику ЄС у галузі рибальства, а іноземні експерти провели тренінги з практики ЄС для турецьких експертів.

Отже, інструмент перед вступної допомоги (IPA), створений ЄС для країн-кандидатів і потенційних кандидатів, є ще однією програмою, яка виконується в рамках фінансової співпраці ЄС. Компонент розвитку сільської місцевості Інструменту допомоги перед вступом (IPA) стосується створення та модернізації об'єктів аквакультури у внутрішніх водах та заснування та модернізація рибних і аквакультурних переробних потужностей. Ці інвестиції підтримуються з метою імплементації acquis щодо відповідної політики в процесі вступу до ЄС і для того, щоб мати змогу зробити внесок у процес підготовки Туреччини до ЄС.

**Висновки.** Отже, на основі аналізу міжнародного досвіду публічного адміністру-

вання сери аквакультури, ми прийшли до наступних висновків. Для розвитку сфери аквакультури в Україні варто реалізувати наступні кроки:

1. Інтегровані системи управління ресурсами, ймовірно, будуть більш трудомісткими, але вимагатимуть менших капіталовкладень, можуть бути доступними для більшої кількості людей.

2. Необхідно запровадити схеми кредитування та субсидування, суб'єктів провадження аквакультури шляхом розроблення програм дослідження та підвищення кваліфікації працівників, підвищення рівня оснащення аквакультури підприємств, налагодження логістичних процесів.

3. Необхідність налагодження діалогу між урядом, промисловістю та дослідницькими установами.

4. Забезпечення зростання та конкурентоспроможності в межах екологічної стійкості.

5. Скорочення викидів парникових газів у промисловості аквакультури, що надходить від кормів для риб – їх виробництва, обробки та транспортування. Передбачити збільшення можливості для виробництва кормів із місцевих екологічно чистих джерел, таких як нова сировина з океану, культивовані види, такі як ламінарія та мідії, або водорості.

6. Необхідно держаним структурам та приватним підприємствам подавати заявки на гранти в рамках проектів інвестиційної підтримки з метою імплементації

acquis щодо відповідної політики в процесі вступу до ЄС.

### Список використаної літератури:

1. Ecosystem-based approach to norwegian aquaculture management. URL: [https://www.researchgate.net/publication/285164303\\_ECOSYSTEM-BASED\\_APPROACH\\_TO\\_NORWEGIAN\\_AQUACULTURE\\_MANAGEMENT](https://www.researchgate.net/publication/285164303_ECOSYSTEM-BASED_APPROACH_TO_NORWEGIAN_AQUACULTURE_MANAGEMENT)
2. The road ahead to a sustainable aquaculture industry in Norway. URL: <https://www.innovationnewsnetwork.com/the-road-ahead-to-a-sustainable-aquaculture-industry-in-norway/24698/>
3. Regional Schemes for the Development of Marine Aquaculture (SRDAM) and Access to New Farming Sites on the French Mediterranean Coast. URL: <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/practices/regional-schemes-development-marine-aquaculture-srdam-and-access-new-farming-sites>
4. Fisheries and Aquaculture in Italy January, 2021. URL: [https://www.oecd.org/agriculture/topics/fisheries-and-aquaculture/documents/report\\_cn\\_fish\\_ita.pdf](https://www.oecd.org/agriculture/topics/fisheries-and-aquaculture/documents/report_cn_fish_ita.pdf)
5. Overview of the Italian fisheries and aquaculture sector. URL: <https://eurofish.dk/member-countries/italy/>
6. Çoban, D., Demircan, M.D., Tosun, D.D. (Eds.) 2020. Marine Aquaculture in Turkey: Advancements and Management. Turkish Marine Research Foundation (TUDAV) Publication No: 59, İstanbul, Turkey, 430 p. URL: [https://tudav.org/wp-content/uploads/2020/12/Marine\\_Aquaculture\\_in\\_Turkey\\_2020\\_low.pdf](https://tudav.org/wp-content/uploads/2020/12/Marine_Aquaculture_in_Turkey_2020_low.pdf)

---

### **Kuzmenko O., Chorna V. Public administration in the field of aquaculture: a comparative analysis**

*In this article, the authors analyzed public administration in the field of aquaculture. Attention is focused on the latest practices of public administration in the field of aquaculture in economically developed countries. The authors noted that, despite having a stable potential for its development, unfortunately, in Ukraine, this field is not sufficiently developed in comparison with other countries.*

*On the basis of a comparative study of public administration in the field of aquaculture in Norway, France, Italy, and Turkey, the authors noted that the following steps should be taken to develop the field of aquaculture in Ukraine: 1. Integrated resource management systems will probably be more time-consuming, but will require less capital investment, may be available to more people. 2. It is necessary to introduce crediting and subsidizing schemes for the subjects of aquaculture by developing research programs and improving the qualifications of employees, increasing the level of equipment for aquaculture enterprises, and setting up logistical processes. 3. The need to establish a dialogue between the government, industry and research institutions. 4. Ensuring growth and competitiveness within the limits of environmental sustainability. 5. Reduction of greenhouse gas emissions*

*in the aquaculture industry from fish feed – its production, processing and transportation. Provide increased opportunities to produce feed from local sustainable sources such as fresh ocean raw materials, cultured species such as kelp and mussels, or algae. 6. It is necessary for state structures and private enterprises to apply for grants as part of investment support projects for the purpose of implementing the acquis regarding the relevant policy in the process of joining the EU. 7. It is worth considering the possibility of implementing norms related to the development of coastal zones into national legislation. 8. It is necessary to develop programs for the development of aquaculture at the national level and take as a basis the main areas of production, improvement of logistics processes, etc.*

**Key words:** *aquaculture, fish farming, public administration, tools of public administration, environment, ecological condition, control, supervision, protection of natural resources.*