

УДК 342.9

ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ НАСІННИЦТВА В УКРАЇНІ

Артем ЯРОШЕНКО,
аспірант кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

SUMMARY

The article investigates the formation and development of administrative and legal regulation of seed growing. In times of conducting reforms and optimization of the state bodies system is necessary to apply the historical experience. A number of the current legal acts and the ones that acted in the past years that regulating the activity of state bodies that exercising state control over the quality of seeds and planting material have been characterized. The idea of the need to search an optimal state structure of the seed growing that would bring qualitative changes in the corresponding sector of the economy has been justified. Based on the historical and legal analysis of development trends in this area have been identified.

Key words: administrative and legal regulation, genesis, seed growing and seedling.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено дослідженню становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва. Під час проведення реформ і здійснення оптимізації системи державних органів врахування історичного досвіду є необхідним. У статті здійснюється характеристика низки нормативно-правових актів, як чинних, так і таких, що діяли протягом минулих років, що регламентують порядок діяльності державних органів, які здійснюють державний контроль за якістю насіння та садивного матеріалу. Обґрунтовується думка про необхідність пошуку оптимальної державної структури насінництва, яка змогла б принести якісні зміни у відповідний сектор економіки. На основі історико-правового аналізу визначаються тенденції розвитку в цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, генезис, насінництво та розсадництво.

Постановка проблеми. Дослідження становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва дає можливість системного та детального вивчення зазначеної галузі, оскільки розуміння передумов виникнення й подальшого розвитку дозволяє здійснити характеристику сучасного стану відповідного сектора економіки як об'єкта адміністративно-правового регулювання, а також визначити необхідні шляхи реформування для налагодження стабільної та якісної роботи органів, що здійснюють державне управління. Здійснення історико-правового аналізу окресленого питання дає змогу, визначивши позитивні та негативні тенденції, зробити теоретичні висновки, спираючись на наявний практичний досвід, з урахуванням сучасного становища України як члена низки міжнародних організацій, зокрема СОТ, та в контексті підписаної угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Стан дослідження. Дослідженням питання генезису адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва й окремих його аспектів займалися вчені в галузі адміністративного права, аграрного права, історії та сільського господарства. Цю проблему розглядають у своїх працях такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Н.І. Ковалевська, В.В. Мороз, С.Г. Стеценко, В.П. Станіславський, В.І. Шеманьов та інші. Однак питання генезису адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва залишається недостатньо розробленим, а отже, є актуальним та потребує додаткового вивчення та аналізу.

Метою статті є здійснення аналізу становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- охарактеризувати особливості генезису адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва в Україні;
- дослідити еволюцію органів державної влади, що здійснюють регулювання у сфері насінництва;
- провести історичний аналіз розвитку та вдосконалення здійснення державного контролю в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Людство впродовж віків займалося сільським господарством, у якому особливо важлива роль належала вирощуванню сільськогосподарських культур. Переважно працівники галузі зосереджували увагу на забезпеченні різноманітних умов, необхідних для сталого розвитку рослин. Проте на початку ХХ ст. починають простежуватися істотні зміни в організації такої галузі народного господарства, як рослинництво. Мова йде про інтенсивний розвиток селекції, коли вчені задля підвищення врожайності сільськогосподарських культур почали прикладати зусилля, направлені на агрономічно-корисні зміни безпосередньо самої рослини.

У кінці ХІХ – початку ХХ ст. в Україні починає зароджуватися та стрімко розвивається насінництво як галузь народного господарства. У цей час наша країна була переважно аграрною державою, цьому, безперечно, насамперед сприяли кліматичні умови, що добре підходять для ведення рослинництва. Широкого розповсюдження набуває вирощування цукрових буряків, що сприяє розвитку цукрової промисловості. Саме із селекції насіння цукрових буряків бере початок насінництво в Україні. До цього часу для господарських потреб закуповувалося іноземне насіння, переважно з Німеччини та Франції, що потребувало додаткових грошових витрат і зменшувало рентабельність виробництва. На нагальну необхідність виведення та впровадження насіння й початку його власного виробництва од-

ним із перших звернув увагу видатний агроном професор А.С. Зайкевич. Адже для заміни насіння цукрового буряку іноземного виробництва на вітчизняне склалися всі необхідні умови. Роботи з виведення сортів почалися, та вже в 1908 р. науковцями Немерчанської дослідної станції були районовані нові сорти цукрових буряків зі значно збільшеним рівнем цукристості. Також на цій дослідній станції та Полтавському дослідному полі велися дослідження з виведення інших нових сортів сільськогосподарських культур, зокрема жита, вівса, озимої та ярої пшениці [1, с. 6].

Державний контроль відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні господарств країни якісним насінням сільськогосподарських культур і садивним матеріалом, що є поряд із ґрунтово-кліматичними умовами однією з необхідних умов отримання високого врожаю. Саме тому державі потрібно приділити максимум уваги розбудові та налагодженню роботи системи державних органів, покликаних здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері насінництва та розсадництва. Стосовно визначення поняття «державний контроль», то С.Г. Стеценко під цим терміном розуміє одну з функцій державного управління, що полягає в озінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [2, с. 202]. Щодо нормативного визначення, то Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» надається таке визначення: «Державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [3]. Належне здійснення насінневого контролю є запорукою дотримання вітчизняних стандартів і загальноприйнятих світових норм під час виробництва насіння та садивного матеріалу, що дасть змогу забезпечити високі врожайні властивості останніх. Саме державний контроль дає змогу зберігати чистоту сорту та закріпити й не допустити втрати здобутків селекції.

Про важливість додержання стандартів під час виробництва насіння та садивного матеріалу відомо вже досить давно. Проте застосування технічних можливостей задля таких робіт у сучасному їх значенні почалося в кінці XIX ст. зі створення спеціалізованих контрольно-насінневих лабораторій у низці держав західної Європи та США. Створення в Києві в 1897 р. такої спеціалізованої установи, що здійснила аналіз понад тисячі зразків сільськогосподарських культур на відповідність критеріям якості, ефективно вплинуло на виробництво насіння й садивного матеріалу, справило позитивний вплив на галузь у цілому. Подібні контрольно-насінневі установи були також пізніше відкриті в Харкові та Катеринославі в 1906 р. та 1907 р., відповідно. У 1965 р. під час реформування органів адміністративно-правового регулювання на базі контрольно-насінневих лабораторій були створені державні насінневі інспекції, які були покликані покращити рівень здійснення державного контролю в процесі обігу насіння та садивного матеріалу.

Указом «Про насадження сільськогосподарських дослідних установ» від 9 червня 1912 р. була створена мережа державних установ, що була покликана займатися питаннями

селекції сільськогосподарських культур. Окрім того, момент прийняття указу можна вважати початком становлення та нормативного закріплення селекції, яка справила основоположний вплив на розвиток насінництва як галузі рослинництва. Звичайно, вищезгадана мережа дослідних установ не могла бути створена на порожньому місці. Так, в Російській імперії, до тогочасного складу якої входила більшість території України, ще на початку XIX ст. були організовані дослідні поля, що були покликані досліджувати та проводити порівняльні випробування сортів сільськогосподарських рослин. Безпосередньо на території України були створені Харківське та Полтавське дослідні поля в 1829 р.

Безпосереднім початком становлення насінництва як галузі народного господарства можна вважати розробку Шатилівською дослідною станцією «Декрету про насіння» від 13 червня 1921 р., яким встановлювалися організаційні засади новоствореної державної системи насінництва, яка складалася з мережі дослідних станцій, мета яких полягала в проведенні селекційних робіт із виведення та розмноження насіння еліти. Також Декретом передбачалося заснування на базі колишніх поміщицьких підприємств, що працювали в галузі рослинництва, господарств, які займалися б вирощуванням насіння першої та другої репродукції [4].

У радянський період історії Народним комісаріатом землеробства, який був державним органом із пріоритетним до міністерського статусом і займався державним управлінням у сфері сільськогосподарського виробництва, у 1923 р. було організовано Всеукраїнську спілку з насінництва, до складу якої також увійшла Українська сортовипробувальна мережа (Укрсортмережа). Вирощування та дослідження сільськогосподарських культур мережа дослідних установ розпочала з кукурудзи, картоплі, озимої та ярої пшениці; потім державна програма з досліджень була значно розширена: до неї були включені також інші основні рослини.

Наступні заходи з реформування державної системи насінництва були прийняті радянським урядом в 1937 р. Нова трьохланкова система насінництва була побудована на принципах єдності й цілісності. Так, перша ланка займалася селекційними дослідженнями та виведенням нових сортів сільськогосподарських культур; друга ланка здійснювала випробування нових сортів; третя ланка проводила роботи з розмноження насіння нових сортів [1, с. 9]. Також у цей час була утворена Державна комісія із сортовипробування зернових культур як складова частина реорганізованої Української сортовипробувальної мережі.

Великих збитків народному господарству в цілому та галузі рослинництва зокрема було завдано Другою світовою війною. Задля відродження та подальшого сталого розвитку галузі Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки було прийнято рішення щодо поновлення діяльності мережі державного випробування зернових, олійних культур і трав, а також створення для цих потреб 97 сортодільниць, на яких передбачалося можливість випробування перспективних сортів сільськогосподарських культур перед їх подальшим застосуванням у сільському господарстві. На основі результатів вивчення ефективності нових сортів рослин на сортодільницях приймалися рішення стосовно їх широкого застосування та припинення використання старих, менш врожайних, сортів.

27 березня 1953 р. Постановою Ради Міністрів СРСР № 920 була утворена Державна комісія із сортовипробування сільськогосподарських культур, що перебувала у віданні Міністерства сільського господарства СРСР. Новостворений орган владних повноважень був організований

на базі Державної комісії із сортовипробування зернових культур та отримав більшість повноважень, що належали ліквідованому державному органу.

Міністерством сільського господарства СРСР було прийнято низку рішень, що торкалися питання оптимізації державних органів, що здійснювали регулювання у сфері рослинництва. Так, у 1953 р. існуюча Інспектура держкомісії була розширена, та до неї були передані повноваження щодо здійснення державного контролю за сортовипробуванням технічних культур. До Інспектури державної комісії із сортовипробування сільськогосподарських культур додаються функції контролю за випробуванням сортів овочевих культур, а також плодово-ягідних культур і винограду в 1956 р. та 1966 р., відповідно.

Подальшому розвитку селекції сприяли також прийняття Положення про відкриття, винаходи та раціоналізаторські пропозиції, затверджене постановою Ради міністрів СРСР від 21 серпня 1973 р. № 584, яким встановлювався правовий режим захисту інтелектуальної власності на сорти рослин і привітництва їх за правового охороною до винаходів [5], та Положення про правову охорону нових сортів рослин в СРСР, затвердженого Міністерством сільського господарства СРСР на виконання вищезгаданої постанови, відповідно до якого право на грошову винагороду мали автори сортів протягом 5 років із початку використання сорту.

Впорядкувати використання сортів рослин було покликано Положення про державне випробування й районування сортів сільськогосподарських культур, затверджене Постановою Ради Міністрів СРСР від 11 травня 1981 р. № 448, відповідно до якого встановлювалося обов'язкове державне випробування для нових сортів і гібридів рослин, регламентувався порядок здійснення таких випробувань.

На той час державне управління у сфері сортовипробування здійснювалося Інспектурою державної комісії із сортовипробування сільськогосподарських культур та її територіальними підрозділами в областях. Таким чином, у віданні вищезгаданого державного органу знаходилися 25 обласних інспектур та 296 сортодільниць.

Наступним етапом у розвитку вітчизняної системи органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі рослинництва, стала Постанова Ради Міністрів Української РСР «Про організаційну структуру державного випробування і районування сортів сільськогосподарських культур» від 18 листопада 1989 р. № 286, якою Інспектуру Державної комісії із сортовипробування сільськогосподарських культур в Українській РСР колишнього Держагропрому СРСР було перетворено в Державну комісію із сортовипробування сільськогосподарських культур при Держагропромі УРСР [6]. На новостворену Держкомісію було покладено завдання здійснювати державне управління в галузі випробування сортів рослин, що безперечно справило значний вплив на формування сучасного насінництва як галузі агропромислового комплексу. Забезпечення державного управління в процесі формування сортових ресурсів України й охорони прав інтелектуальної власності на сорти рослин було визначено основною метою діяльності Держкомісії із сортовипробування сільськогосподарських культур.

Після здобуття Україною незалежності та взяття курсу на європейську інтеграцію 14 червня 1994 р. між нашою державою та Європейськими Співтовариствами, а також їх державами-членами було укладено Угоду про партнерство та співробітництво, яка була в тому ж році ратифікована Верховною Радою України та набула чинності 1 березня 1998 р. У межах проведення адміністративної реформи

та приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських правових норм українським парламентом був прийнятий Закон України «Про охорону прав на сорти рослин». У цьому законі були визначені повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин. 1 червня 2002 р. була прийнята постанова Кабінету Міністрів України № 714 «Про утворення Державної служби з охорони прав на сорти рослин та Українського інституту експертизи сортів рослин», якою в складі Міністерства аграрної політики на базі Державної комісії з випробування та охорони сортів рослин була створена Державна служба з охорони прав на сорти рослин як урядовий орган державного управління. Також було створено Український інститут експертизи сортів рослин шляхом реорганізації Державного центру сертифікації, ідентифікації та якості сортів рослин Державної комісії з випробування та охорони сортів рослин. Він підпорядковувався новоутвореній Державній службі з охорони прав на сорти рослин [7].

У межах євроінтеграційних процесів та з метою розвитку галузі насінництва як основи сільськогосподарського виробництва українським парламентом 26 грудня 2002 р. було прийнято Закон України «Про насіння і садивний матеріал». Цим нормативно-правовим актом визначався, зокрема, порядок здійснення державного контролю у сфері насінництва та розсадництва. Так, у ст. 30 закону встановлювалося, що державний контроль у насінництві та розсадництві здійснюють Українська державна насіннева інспекція, Державна насіннева інспекція Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, міжрайонні державні насінневі інспекції, Українська державна помологічно-ампелографічна інспекція, Українська державна лісонасіннева інспекція, державні зональні лісонасінневі інспекції, Українська державна квітково-декоративна насіннева інспекція. Був визначений перелік посадових осіб, які здійснюють державний контроль у насінництві та розсадництві, а також повноваження головних державних інспекторів і державних інспекторів із насінництва та розсадництва [8].

Пізніше до Закону України «Про насіння і садивний матеріал» були внесені зміни, і перелік назв державних інспекцій було змінено на «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, та його територіальні органи». Таким органом стала Державна інспекція сільського господарства України, у яку були реорганізовані різнопрофільні державні інспекції у сфері сільського господарства, положення про діяльність якої було затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011. У Положенні Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України) визначалася як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [9].

Сьогодні в Україні продовжує здійснюватися оптимізація системи центральних органів виконавчої влади. Держсільгоспінспекція України знаходиться в стані ліквідації, її функції передані до відання інших державних органів. Функції щодо регулювання в галузі насінництва та розсадництва покладаються на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів [10].

Висновки. На сучасному етапі розвитку в Україні відбувається пошук нової оптимальної державної структури насінництва, яка змогла б принести якісні зміни у відповідний сектор економіки. З моменту становлення та протягом існування насінництва й розсадництва як галузі народного господарства відбувалося поступове вдосконалення роботи системи державних органів, що здійснюють управління в зазначеній сфері. Можна констатувати, що розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва не завжди був притаманний системний характер. Зміни, що стосувалися системи державних органів, подекуди відбувалися без чіткої та цілісної концепції реформування. Проаналізувавши генезис цього питання варто відзначити таку проблему, як відсутність стабільного законодавства. Беручи до уваги проведення в нашій державі реформи органів державного управління як складової частини адміністративної реформи, зміни в законодавчих і підзаконних актах все ж видаються занадто частими, що не сприяє легкості ведення бізнесу в цій сфері. Також передача функцій з адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва та розсадництва до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів видається не досить вдалим з огляду на досить широку сферу компетенцій цього органу. Такій особливій галузі народного господарства, як насінництво, притаманний обов'язковий державний контроль за якістю насіння та садивного матеріалу, який існує як в Україні так і в зарубіжних країнах, здійснення якого потребує фахових вузькоспеціалізованих знань із насінництва та розсадництва, оскільки від цього залежить продовольча безпека держави.

Список використаної літератури:

1. Шемавньов В.І. Насінництво польових культур: Навчальний посібник / В.І. Шемавньов, Н.І. Ковалевська, В.В. Мороз. – Дніпропетровськ : ДДАУ, 2004. – 232 с.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2009. – 640 с.
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 27 червня 2007 р. № 877-V // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 113.
4. Історія існування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sops.gov.ua/index.php/pro-nas-2/103-istoriya-isnuvaniya>.
5. Об утверждении Положения об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях : Постановление Совет Министров СССР от 21 августа 1973 г. № 584 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0584400-73>.
6. Про організаційну структуру державного випробування і районування сортів сільськогосподарських культур : Постанова Ради міністрів української РСР від 18 листопада 1989 р. № 286 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/286-89-%D0%BF>.
7. Про утворення Державної служби з охорони прав на сорти рослин та Українського інституту експертизи сортів рослин : Постанова Кабінету міністрів України від 1 червня 2002 р. № 714 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 25.
8. Про насіння і садивний матеріал : Закон України від 26 грудня 2002 № 411-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 92.
9. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 // Офіційний вісник Президента. – 2011. – № 11. – С. 8.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 169. – С. 6.