



УДК 342.9

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАСІННИЦТВА В УКРАЇНІ

Ярошенко А.С., к. ю. н.,
старший викладач кафедри загальноправових дисциплін та адміністрування
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті охарактеризовано процес становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва в Україні. З'ясований стан сфери насінництва як ключової сфери сільського господарства та роль органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у зазначеній сфері на різних етапах історичного розвитку. Сформульоване авторське бачення періодизації розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, насінництво, державний контроль, етапи розвитку.

В статті охарактеризован процесс становления и развития административно-правового регулирования в сфере семеноводства в Украине. Определено положение сферы семеноводства как ключевой сферы сельского хозяйства и роль органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль в указанной сфере на различных этапах исторического развития. Сформулировано авторское видение периодизации развития административно-правового регулирования в сфере семеноводства.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, семеноводство, государственный контроль, этапы развития.

Yaroshenko A.S. RETROSPECTIVE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF SEED GROWING IN UKRAINE

The article describes the process of formation and development of administrative and legal regulation in the field of seed growing in Ukraine. The position of the sphere of seed growing as a key sphere of agriculture and the role of executive bodies exercising state control in this sphere at various stages of historical development have been clarified. The author's vision of the periodization of the development of administrative and legal regulation in the field of seed growing is formulated.

Key words: administrative and legal regulation, seed growing, state control, development stages.

Постановка проблеми. Наразі агропромислове виробництво, а отже, і сферу насінництва як його провідну складову частину можна вважати бюджетоутворюючими з огляду на те, що понад 40% грошових надходжень від усього експорту країни припадає саме на сільськогосподарську продукцію. Сучасному стану адміністративно-правових відносин у сфері насінництва в нашій державі передував тривалий і суперечливий процес становлення. Розвиток нормативно-правового забезпечення у сфері насінництва не завжди мав системний характер, тому процес створення та розбудови системи державних органів, уповноважених здійснювати адміністративно-правове регулювання в досліджуваній сфері, відбувався без чіткої та цілісної концепції реформування як системи таких державних органів, так і правового регулювання у цій сфері в цілому.

Ступінь розробленості проблеми. Дослідження процесу розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва в Україні ставало предметом часткового розгляду таких учених-правників, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Ю.П. Битяк, А.Д. Діброва, Н.І. Ковалевська, М.І. Козир, В.І. Курило й інші. Однак питання ретроспективного аналізу адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва в Україні не ставало предметом самостійного дослідження, тому є актуальним і таким, що потребує додаткового вивчення, особливо з огляду на надзвичайну важливість цієї сфери для економіки нашої держави.

Метою статті є аналіз історичного досвіду становлення адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва в Україні та визначення основних етапів його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Протягом тривалого часу питання, що стосуються ролі правових норм у побудові систем насінництва, не втрачають своєї актуальності з огляду на важливість об'єкта регулювання для життєдіяльності суспільства, адже забезпеченість держави товарами сільськогосподарського виробництва, зважаючи на особливості побудови національної економіки, рівень розвиненості відповідних галузевих інфраструктур, особливості кліматичних умов регіонів, наявність природних ресурсів, ефективність заходів держави з регулювання соціально-економічних процесів в агропромисловому комплексі, є одним із важливих елементів, які й собі є складовими частинами безпеки держави, сталості національної економіки, потенційної можливості автономно вирішувати завдання стратегічної важливості з більшим чи меншим ступенем незалежності від впливу зовнішньоекономічних факторів [1, с. 3]. Під час створення відповідних правових норм необхідно враховувати їхню здатність забезпечувати наявність диверсифікованих систем насінництва, сприяти створенню альтернативних підходів. Світовий досвід адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва показує, що наслідком політики жорсткого нагляду (контролю), як правило, є зменшення кількості сортів, доступних на ринку.

Насіння та садивний матеріал підлягає обов'язковій сертифікації й контролю якості, без чого виробництво насіння підприємцями (фермерами), його обмін і продаж є незаконним. Метою державного контролю в агропромисловому комплексі є задоволення інтересів усіх сторін – споживачів продукції агропромислового комплексу шляхом забезпечення їх екологічно чистими, безпечними й доступними продуктами харчування, а також забезпечення інтересів виробників сільськогосподарської продукції, задоволення їх потреб у якісній сировині та справедливій оплаті за вироблену продукцію [2]. Досить часто правовими нормами запроваджуються жорсткі обмеження, що не сприяють участі дрібних фермерських господарств у виробництві насіння, а тому гальмується розвиток малих насінневих підприємств. Також проблемою є рівень взаємодії підприємців і їх представників із державними органами, які здійснюють нагляд або реалізують державну політику у сфері насінництва та розсадництва, від якої залежить продовольча безпека держави. Під продовольчою безпекою держави розуміють такий стан забезпеченості запасами продовольства, який передбачає стабільний доступ усіх людей до достатньої кількості безпечної та поживної їжі, необхідної для підтримки здорового й активного життя [3].

Підкреслимо, що розвиток адміністративних правовідносин у сфері насінництва невіддільний від розвитку безпосередньо галузі насінництва. Починаючи з кінця XIX ст., у більшості розвинутих країн, зокрема Німеччині, Франції, Нідерландах, США й ін., створюється відповідна нормативно-правова база, покликана врегулювати відносини у сфері насінництва, будується система державних інститутів, що здійснюють державне управління та державний контроль у відповідному секторі економіки.

Аналіз іноземних національних законів про насіння показує, що вони дуже схожі з поглядом їхньої організаційної структури та завдань. Однак істотні відмінності спостерігаються в ключових статтях, які визначають систему державного регулювання у сфері насінництва.

На думку автора, у рамках ретроспективного дослідження адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва доцільним є вивчення розвитку державного регулювання зарубіжних країн із порівняльною метою. Так, регуляторні рамки, які були розроблені в різних промислово розвинутих країнах, відображають різний ступінь державної участі в регулюванні насінництва. У країнах Північної Америки історично сертифікація найчастіше здійснюється на добровільних засадах і майже повністю покладає відповідальність за якість насіння на компанію-виробника. Це відображає впевненість у нормативних наслідках вільного ринку, адже постачальники насіння неналежної якості втрачати клієнтів через зниження попиту на їхню продукцію. Це також відображає впевненість у судовій системі як такій, що здатна вирішувати господарські конфлікти у відповідному секторі економіки.

У той же час стратегія розвитку галузі, що запроваджувалася в країнах Європи, передбачала більш жорстке адміністративно-правове регулювання, включаючи право перевірки всього насіння та садивного матеріалу на ринку й заборону на його поширення в разі виявлення невідповідності стандартам. Державні органи отримали широкі повноваження для провадження державної політики, зокрема шляхом надання державної підтримки підприємствам, установам, організаціям задля забезпечення належної якості насіння та садивного матеріалу.

У деяких країнах, наприклад, у Нідерландах, здійснення сертифікації покладалося на органи, якими керують виробники насіння, фермери й організації селекціонерів. Вони здійснюють свою діяльність у чітко визначених законом рамках і за специфікою виконуваних ними функцій є аналогом державних органів, що здійснюють сертифікацію насіння та садивного матеріалу в інших країнах. Така політика була запроваджена в європейських країнах, виходячи з розуміння, що споживач (фермер) неспроможний визначити якість насіння та садивного матеріалу за його зовнішнім виглядом, а наявність відповідного сертифіката якості дозволить уникнути непорозумінь. Також особливістю країн Європи є те, що законами та підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема стандартами, більш детально визначаються правила роботи у відповідному секторі економіки.

Продовжуючи дослідження в частині становлення та розвитку державних органів, що здійснюють регулювання в галузі насінництва на українських землях, варто зазначити, що Указом «Про насадження сільськогосподарських дослідних установ» від 9.06.1912 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 здійснила основоположний вплив на розвиток насінництва як галузі рослинництва. Безпосередньо на території України були створені Харківське та Полтавське дослідні поля, роком створення яких є 1829. Для здійснення нагляду царським урядом було створено Департамент сільського господарства, у віданні якого знаходились інспекції сільського господарства, безпосередніми представниками яких були інспектори, наділені функціями контролю та повноваженнями з визначення навчальних і зразкових сільськогосподарських установ у сфері випробування насіння [4].

Розвиток правовідносин у сфері насінництва нерозривно пов'язаний із регулюванням земельних правовідносин. У 1917 р. відбулася Жовтнева революція, яка розпочала новий етап розвитку адміністративно-правового регулювання в агропромисловому комплексі, в основі якого (відповідно до Декрету про землю, прийнятого 8.11.1917 р.) лежало право державної власності на землю [5, с. 56]. У період післяреволюційних змін для сфери сільськогосподарського виробництва були характерні адміністративно-командні методи



управління, була введена продрозкладка, установлені фіксовані ціни на продовольство [6, с. 302–304]. Такі зміни в державному управлінні призвели до прийняття Земельного кодексу Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки в 1922 р., яким визначалися основи правового регулювання земельних відносин.

У післявоєнному світі спостерігається активний розвиток сільськогосподарського виробництва, підґрунтям для якого стала галузь насінництва. Із 1970-х рр. у країнах, що розвиваються (зокрема, у низці країн Європи та Південної Америки), почалося становлення системи державних органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері насінництва. Цьому передувало бурхливий розвиток такого сектора економіки, як насінництво, що сприяло розвитку відповідного законодавства. У цей час фермери зазначених країн отримали доступ до нових сортів і скористалися перевагами «зеленої революції». Під поняттям «зелена революція» розуміють комплекс змін у сільському господарстві, у результаті яких були виведені нові сорти рослин і впроваджені нові технології у виробництві (використання сучасної техніки, застосування добрив і пестицидів), чому сприяла політика державної підтримки сфери. У той же час створюються спеціалізовані органи, що здійснюють контроль за якістю насіння та садивного матеріалу. Їхнє створення мало на меті забезпечити доступ до актуальної інформації щодо характеристик сортів та їх якості серед виробників і споживачів насіння та садивного матеріалу, а також для захисту інтересів фермерів.

У кінці 1980-х рр. у країнах, що розвиваються, відбувалася масштабна приватизація державних підприємств, одночасно були створені установи й інституції із забезпечення контролю за якістю насіння та садивного матеріалу. Саме ці органи стали рушійною силою, що сприяла розвитку насінневого законодавства в цілому й адміністративно-правових норм зокрема. Таке законодавство визначало правові основи діяльності цих органів і наділило їх необхідними повноваженнями для провадження державної політики в цій сфері, були визначені правові засади ринкових відносин і особливості функціонування приватного сектора насінництва та розсадництва. Були законодавчо закріплені правові підстави сертифікації насіння, а головним критерієм було визначено сортову ідентичність.

Дієвість проведених реформ у країнах, що розвиваються, була зумовлена, головним чином, тим, що ними був запозичений досвід правового регулювання розвинутих країн. Так, в основі законів країн Південної Америки були відповідні закони Іспанії, для франкомовних країн Африки було характерним запозичення французького досвіду, а в країнах Британської Співдружності був застосований досвід нормативно-правового регулювання, притаманний американському (США) чи британському законодавству.

Після розпаду СРСР і оголошення Україною незалежності Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про насіння» від 15.12.1993 р. № 3690-XII. Цей Закон містив

основні положення, що регулюють виробництво, реалізацію та використання насіння й садивного матеріалу сільськогосподарських, декоративних, лікарських і лісових рослин, на які затверджені державні стандарти, і правові відносини між виробниками та споживачами насіння й садивного матеріалу, а також охороняють їхні права [7]. Так, Законом визначалося, що державне управління у сфері насінництва здійснюють Міністерство сільськогосподарства й продовольства України, Міністерство лісового господарства України й Українська академія аграрних наук відповідно до їхньої компетенції, а повноваження щодо здійснення державного контролю в зазначеній сфері покладалися на Українську державну насінневу інспекцію, Державну насінневу інспекцію Республіки Крим, державні насінневі інспекції областей, районні, міські й міжрайонні державні насінневі інспекції, Державну помологічно-ампелографічну інспекцію, Державну лісонасінневу станцію [7]. На нашу думку, затверджена у вищезгаданому Законі пряма вказівка на державні органи, що здійснюють державне управління та державний контроль у сфері насінництва, є правильною та доречною, на відміну від сучасної практики обмежуватися в законодавчих актах загальними назвами із частковим описом компетенції відповідного державного органу, що досить часто сприяє плутанині та створює незручності в правозастосовчій практиці, до того ж закріплення найменувань конкретних державних органів у нормативно-правових актах вищої юридичної сили сприятиме стабільності вітчизняного законодавства.

Наступним суттєвим кроком у розвитку правового регулювання у сфері насінництва став вступ України до Міжнародної асоціації з контролю за якістю насіння (далі – ISTA). Постановою Кабінету Міністрів України «Про вступ до Міжнародної асоціації з контролю за якістю насіння (ISTA)» від 27.07.1998 р. № 1143 приймалася пропозиція Міністерства агропромислового комплексу про вступ до Міжнародної асоціації з контролю за якістю насіння, а повноважними представниками в цій міжнародній організації призначалася Державна інспекція сільськогосподарства та її очільник – Головний державний інспектор сільськогосподарства [8].

На виконання Закону України «Про насіння», з урахуванням положень постанови Кабінету Міністрів України № 1143 від 27.07.1998 р. наказом Мінагрополітики від 19.12.2000 р. було затверджене Положення про Українську державну насінневу інспекцію. Цим Положенням визначався правовий статус Української державної насінневої інспекції (Укрдержнасінінспекції) як органу здійснення державного контролю у сфері насінництва. Так, до компетенції Укрдержнасінінспекції та її територіальних органів на місцях належало здійснення державного контролю за діяльністю суб'єктів усіх форм власності та господарювання у сфері насінництва, які займаються виробництвом, заготівлю, обробкою, зберіганням, реалізацією й використанням насіння сільськогосподарських культур, декоратив-

них і лікарських рослин і садивного матеріалу картоплі щодо додержання ними методичних і технологічних вимог із забезпечення сортової чистоти, біологічних і врожайних властивостей сорту та посівних якостей насіння, за веденням документації сортових посівів, ділянок гібридизації насіння, за правильним відбором проб на визначення посівних якостей насіння для власних потреб виробника, за оформленням документів про сортові, гібридні та посівні якості насіння, за введенням насіння в оборот. Також Укрдержнасінінспекція наділялася виключним правом видачі документів про якість насіння для всіх видів використання, а також в експортно-імпорتنих операціях [9]. Наразі, після проведення оптимізації системи виконавчих органів України, згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442, функції державного нагляду (контролю) у сфері насінництва покладені на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів.

Висновки. Підбиваючи підсумок ретроспективного дослідження адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва, вважаємо за доцільне запропонувати таку періодизацію:

– I період (від кінця XIX – початку XX ст. до 1917 р.) – початок становлення та розвиток сфери насінництва на території України, що мало наслідком створення системи державних органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері насінництва;

– II період (1917–1945 рр.) – етап розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері насінництва, пов'язаний із новими засадами регулювання земельних відносин після Жовтневої революції та прийняттям Декрету про землю, яким установлювалася державна власність на землю; реформування державних органів, що здійснюють діяльність у цій сфері;

– III період (1945–1991 рр.) – відродження сфери насінництва після Другої світової війни й пов'язаний із цим подальший розвиток суспільних відносин, що формуються в процесі здійснення державного управління в цій сфері;

– IV період (із 1991 р. і донині) – розбудова нової системи державних органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері насінництва після здобуття Україною незалежності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бейкун А.Л. Державне регулювання діяльності обласного агропромислового комплексу (організаційно-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А.Л. Бейкун. – К., 1999. – 15 с.
2. Курило В.І. Діяльність органів адміністративної юрисдикції в агропромисловому комплексі / І.В. Курило, О.Ю. Піддубний // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 9. – С. 66–69.
3. Крапивкин Б.А. Ветеринарно-санитарная безопасность продовольственного сырья и продуктов животного происхождения в Российской Федерации / Б.А. Крапивкин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.myshared.ru/slide/198890/>.
4. Станіславський В.П. Правове регулювання вирощування й реалізації високопродуктивного насіння зернових культур : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.П. Станіславський. – Харків, 2005. – 18 с.
5. Боголюбов С.А. Аграрное право : [учебник по агр. праву] / С.А. Боголюбов, Е.Л. Минина. – М. : Эксмо, 2008. – 364 с.
6. Обичкин Г.Д. Декреты советской власти / Г.Д. Обичкин и др. – М. : Политиздат. – Т. 4, 1968. – 731 с.
7. Про насіння : Закон України від 15.12.1993 р. № 3690-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 2. – Ст. 5.
8. Про вступ до Міжнародної асоціації з контролю за якістю насіння (ІСТА) : постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 р. № 1143 // Урядовий кур'єр, 1998. – №156. – С. 10.
9. Про затвердження Положення про Українську державну насінневу інспекцію : наказ Міністерства аграрної політики від 19.12.2000 р. № 255 // Офіційний вісник України, 2001. – № 1. – С. 420.