



10. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы / В.Н. Протасов. – М. : Новый Юрист, 1999. – 240 с.

11. Дурново Н.А. Злоупотребление правом как особый вид правового поведения (теоретико-правовой анализ) : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н.А. Дурново. – Нижний Новгород, 2006. – 170 с.

12. Избрехт П.А. Злоупотребление гражданскими правами в сфере предпринимательской деятельности : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / П.А. Избрехт ; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2005. – 198 с.

13. Рогач О.Я. Злоупотребление правом: теоретико-правовое дослідження / О.Я. Рогач. – Ужгород : Ліра, 2011. – 368 с.

14. Красноперов Е.В. Разграничение обмана и злоупотребления доверием в составах преступлений против собственности / Е.В. Красноперов // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2012. – № 84(10). – С. 9.

15. Степанов Ю.И. Уголовно-правовая характеристика обмана как признака преступлений в сфере экономики : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Ю.И. Степанов. – СПб., 2001. – 253 с.

16. Оуенз К. Право : [посібник для студентів бізнес-спеціальностей] / К. Оуенз ; пер. з англ. М.Ю. Зарицька. – К. : Знання, 2002. – 605 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/19991130/pravo/pravo>.

УДК 342.9

## СВІТОВИЙ ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ НАСІННИЦТВА ТА РОЗСАДНИЦТВА В УКРАЇНІ

Ярошенко А.С., аспірант

кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ОВС  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Статтю присвячено дослідженню світового досвіду адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва та розсадництва. На основі аналізу чинного законодавства низки країн визначено напрями імплементації корисного іноземного досвіду в зазначеній сфері, а також надано пропозиції щодо подальшого вдосконалення законодавства в галузі насінництва й розсадництва в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, насінництво та розсадництво, світовий досвід, адміністративне законодавство.

Статья посвящена исследованию мирового опыта административно-правового регулирования в отрасли семеноводства и рассадничества. На основе анализа действующего законодательства ряда стран определены направления имплементации полезного зарубежного опыта в данной сфере, а также представлены предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства в сфере семеноводства и рассадничества в Украине.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, семеноводство и рассадничество, мировой опыт, административное законодательство.

Yaroshenko A.S. THE INTERNATIONAL EXPERIENCE AND PERSPECTIVE DIRECTIONS OF REFORMING ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF SEED GROWING AND SEEDLING IN UKRAINE

The article investigates the international experience of administrative and legal regulation of seed growing and seedling. Based on the analysis of the number of countries' current legislation the directions of implementing the useful foreign experience in this area have been identified, and offers for further improvement of the legislation of seed growing and seedling in Ukraine have been provided.

**Key words:** administrative and legal regulation, seed growing and seedling, international experience, administrative legislation.

**Постановка проблеми.** Питанню вдосконалення та визначення компетенції органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі насінництва й розсадництва, науковцями приділялась увага як безпосередньо, так і в контексті оптимізації роботи державних органів усього агропромислового комплексу. Як справедливо зазначає Б. Клюкін, наукове обґрунтування визначення й розмежування функцій державних органів, що здійснюють управління у сфері сільського господарства, обумовлює побудову їх системи та структури, наділення відповідних державних органів і їх посадових осіб певними повноваженнями для здійснення керівництва в галузі сільського господарства [1]. Існує

необхідність у постійному вдосконаленні роботи органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі насінництва та розсадництва, шляхом системного моніторингу й аналізу їх роботи з метою виявлення випадків, коли певні функції є зайвими, спричиняють надмірну зарегульованість, що погіршує стан відповідного сектора економіки або ж, навпаки, недостатню врегульованість того чи іншого аспекту, а також щодо усунення протиріч у питанні розподілу повноважень між різними суб'єктами регулювання.

**Стан дослідження.** Проблеми висвітлення та аналізу світового досвіду адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва й розсадництва приділяли увагу такі вчені-

правознавці, як В. Авер'янов, Б. Ключкін, О. Мініна, С. Стеценко, В. Станіславський та інші. Однак проблема вивчення й застосування світового досвіду адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва та розсадництва залишається недостатньо розробленою, а отже, є актуальною та потребує додаткового вивчення й узагальнення.

**Метою статті** є проведення порівняльного аналізу світового досвіду адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва та розсадництва. Для досягнення зазначеної мети необхідним є вирішення таких завдань:

- надання характеристики адміністративно-правового регулювання зарубіжних країн у галузі насінництва й розсадництва;
- визначення корисного для імплементації іноземного досвіду в зазначеній сфері;
- розроблення рекомендацій щодо внесення змін до законодавчої бази України.

**Виклад основного матеріалу.** Під час вирішення питання побудови дієвої й ефективною системи державних органів, які здійснюють нагляд і контроль, однією з головних умов успішної діяльності таких органів є розмежування повноважень, забезпечення регулювання всіх правовідносин, що виникають у відповідній галузі, та недопускання того, щоб функції різних суб'єктів владних повноважень щодо здійснення державного контролю перетиналися.

На сьогодні система органів державного управління у сфері насінництва й розсадництва є недостатньо ефективною та результативною, характеризується незавершеністю процесу побудови й розмежування повноважень органів виконавчої влади, насамперед у частині реалізації контрольних і наглядових функцій. Так, в Україні триває процес оптимізації системи державних органів. 2 вересня 2015 р. було прийнято Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 667. Згідно із цим положенням на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів покладаються такі повноваження:

- здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері насінництва й розсадництва;
- видання підтвердження на ввезення в Україну насіння та садивного матеріалу для проведення експертизи на придатність для поширення в Україні;
- здійснення сертифікації насіння й садивного матеріалу [2].

Вважаємо таке рішення не досить вдалим з огляду на надзвичайно широку сферу відповідальності служби, яка відповідно до п. 1 Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів реалізує державну політику в галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності й окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації й реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого

впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва й розсадництва (у частині сертифікації насіння та садивного матеріалу, охорони прав на сорти рослин), державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері [2].

Насіння та садивний матеріал за своєю суттю є сільськогосподарською продукцією, яка призначається для відтворення рослинних організмів і не є продуктом харчування. З огляду на це галузь насінництва й розсадництва має стратегічне для економіки держави значення та є досить специфічним об'єктом адміністративно-правового регулювання, а отже, потребує професійного підходу, що має здійснювати фаховий державний орган відповідного спрямування.

Вивчення французького досвіду адміністративно-правового регулювання є особливо актуальним як з огляду на схожість наших країн за формою державного устрою, системою права, подібні за розмірами території та чисельність населення, так і у зв'язку з євроінтеграційними прагненнями України, коли французький досвід може слугувати прикладом для наслідування, про що свідчить розвиток економіки в цілому й агропромислового комплексу зокрема, що є результатом правильної побудови системи органів державного управління.

У Франції існує Національний міжпрофесійний союз виробників насіння та рослин (далі – GNIS), якому державою делеговано частину повноважень. GNIS складається з профільних асоціацій, членами яких є французькі виробники насіння. Він є підконтрольним Міністерству сільського господарства Франції та уповноважується ним надавати послуги виробникам відповідної сфери. У підпорядкуванні GNIS перебуває насіннева інспекція, яка здійснює національну сертифікацію насіння. Міністерство сільського господарства призначає голову насінневої інспекції, який є державним службовцем та офіційно представляє державу [3, с. 2–3].

Також у Франції в безпосередньому віданні Міністерства сільського господарства перебуває Французьке агентство інформації, сільськогосподарської та сільської комунікації, метою діяльності якого є наукове й інформаційне забезпечення сільськогосподарської діяльності, просування сільськогосподарської продукції, однією з найважливіших частин якої є насіння та садивний матеріал.

Важливим для вивчення є досвід здійснення державного контролю й реалізації адміністративно-правових повноважень в агропромисловому комплексі в Хорватії. Згідно із Законом Республіки Хорватія про державну підтримку сільського господарства та розвитку сільських територій здійснення державного нагляду (контролю) у цій сфері покладено на сільськогосподарську інспекцію. До повноважень сільськогосподарського інспектора належить проведення огляду земельних наділів, виробничих приміщень, інвентарю, перевірка достовірності документів суб'єктів господарської діяльності, яким було надано державну



підтримку. Також за невиконання вимог цього закону передбачається адміністративна відповідальність у вигляді штрафу [4].

Важливість вивчення російського досвіду обумовлюється наявністю досить схожої системи органів державного управління й принципів їх діяльності. Так, здійснення державної аграрної політики реалізують органи виконавчої влади Російської Федерації та суб'єктів Російської Федерації. Відповідно до ст. ст. 110–117 Конституції Російської Федерації та Федерального закону «Про Уряд Російської Федерації» вищим органом виконавчої влади є Уряд [5]. Відповідно законодавства Уряд Російської Федерації має право вживати заходів щодо захисту інтересів вітчизняних товаровиробників, здійснює загальне керівництво митною справою, регулювання цін, організацію діяльності з охорони й раціонального використання природних ресурсів. Основним нормативно-правовим актом, що регулює відносини в галузі насінництва та розсадництва, є Федеральний закон «Про насінництво» від 17 грудня 1997 р. На Уряд Російської Федерації покладено завдання щодо спрямування та координації роботи всіх федеральних органів виконавчої влади, які діють у сфері насінництва й розсадництва. Він приймає рішення щодо призначення на посаду та звільнення з посади заступників федеральних міністрів, керівників федеральних органів виконавчої влади, що перебувають у його віданні, та їх заступників, керівників органів виконавчої влади, що перебувають у віданні федеральних міністерств. Серед важливих напрямів діяльності Уряду Російської Федерації варто назвати розроблення та впровадження державних цільових програм щодо підтримки розвитку вітчизняного насінництва й розсадництва.

Основним суб'єктом владних повноважень, який реалізує державну політику всього агропромислового комплексу та здійснює адміністративно-правове регулювання в галузі насінництва й розсадництва, є Міністерство сільського господарства Російської Федерації, яке здійснює свої повноваження згідно з Положенням про Міністерство сільського господарства Російської Федерації, затвердженим Постановою Уряду Російської Федерації від 12 червня 2008 р. № 450.

Адміністративно-правове регулювання в галузі насінництва та розсадництва здійснюють також Федеральна служба з ветеринарного й фітосанітарного нагляду та Федеральне агентство із сільського господарства, координуючи свою діяльність із Міністерством сільського господарства Російської Федерації. Федеральна служба з ветеринарного й фітосанітарного нагляду є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює державний контроль (нагляд) у сфері карантину й захисту рослин, виробництва та обігу насіння й садивного матеріалу, використання пестицидів та отрутохімікатів, селекційних досягнень, забезпечення якості й безпеки зерна тощо. Федеральне агентство із сільського господарства є центральним органом виконавчої влади з надання адміністративних послуг у сфері агропромислового комплексу та управління

державним майном агропромислового комплексу. Також варто зазначити, що згідно зі ст. 36 Федерального закону «Про насінництво» повноваженнями щодо проведення сортового й насінневого контролю щодо посівів і насіння сільськогосподарських рослин наділяються насінневі інспекції [6].

У Канаді адміністративно-правове регулювання в галузі насінництва та розсадництва здійснюють утворені в 1951 р. Національна рада із сільськогосподарської продукції та виконавчий орган – Національне агентство із сільськогосподарської продукції, які діють як на національному, так і на провінційному рівнях [7]. Національну раду із сільськогосподарської продукції наділено повноваженнями у сфері експорту сільгосппродукції, контролю за її зберіганням, транспортуванням, переробкою, а також повноваженням проводити закупівлі сільськогосподарської продукції задля забезпечення стабільності розвитку сільськогосподарського виробництва. Національна рада із сільськогосподарської продукції уповноважує Національне агентство із сільськогосподарської продукції встановлювати та збирати податки у сфері агропромислового виробництва, визначає шляхи витрачання зібраних грошових коштів і погоджує виплати виробникам за продану ними продукцію.

У Сполучених Штатах Америки функції із централізованого й усебічного контролю, класифікації, прийняття рішень щодо кількості та умов збуту сільськогосподарських продуктів покладено на Міністерство сільського господарства США. Основними нормативно-правовими актами США, що регулюють відносини в галузі насінництва й розсадництва, є закон про захист сортів рослин та насінневий закон. Водночас у США прийнято відносно мало постанов, які регламентують виробництво гібридного насіння. Під час експорту насіння й садивного матеріалу, що є рекомендованим для розповсюдження на території певного штату, деякі країни вимагають ліцензії на їх продаж або проходження апробації перед їх надходженням для використання. Федеральний насінневий закон США регламентує міжштатну й міжнародну торгівлю насінням, встановлює вимоги щодо етикетування продукції (задля забезпечення достовірних відомостей щодо насіння) та встановлює стандарти якості для імпортного насіння.

Закон про захист сортів рослин було прийнято Конгресом США з метою заохочення створення нових сортів рослин і надання населенню доступу до них, а також забезпечення захисту прав тих, хто займається виведенням, розробкою чи відкриттям цих сортів, тим самим сприяючи прогресу сільського господарства в інтересах населення [8].

Важливо зазначити, що в США запроваджено добровільну реєстрацію сортів рослин. Так, Американське товариство рослинників проводить добровільну реєстрацію сортів культурних рослин, батьківських ліній та елітної зародкової плазми. Добровільна реєстрація проводиться з метою уникнення небезпеки прискончення більше однієї назви подібного матеріалу та забезпечує впорядкованість [9].

**Висновки.** Таким чином, світовий досвід адміністративно-правового регулювання в галузі насінництва й розсадництва є досить різноманітним і вартим уваги українських учених-правознавців. Деякі аспекти іноземного досвіду було б доречно імплементувати до національного законодавства України.

Аналізуючи наявну систему органів державного управління в галузі насінництва й розсадництва, варто навести низку недоліків:

1) відсутність у зазначеній сфері чіткої структури виконавчих органів і системності;

2) функції частково розподілено між Міністерством аграрної політики та продовольства України та Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка перебуває в безпосередньому підпорядкуванні Кабінету Міністрів України;

3) ситуація з Державною інспекцією сільськогосподарства України, що знаходиться в стані ліквідації, проте положення про її діяльність залишається чинним;

4) часті зміни законодавства й відсутність стабільності негативно впливають на роботу підприємств, установ та організацій незалежних від форм власності;

5) передання повноважень у галузі насінництва й розсадництва від Державної інспекції сільськогосподарства України до Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів вважаємо суперечливим рішенням з огляду на сутність об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Визначаючи корисні для імплементування аспекти іноземного досвіду, варто звернути увагу на досвід США як одного з найбільших експортерів насіння та садивного матеріалу у світі. Міністерство сільськогосподарства США має значні повноваження. На нашу думку, збільшення обсягу функцій і повноважень Міністерства аграрної політики та продовольства України щодо вироблення та здійснення державної політики в галузі насінництва й розсадництва, нормативно-правового регу-

лювання в цій сфері та реалізації виробленої сільгосппродукції є актуальним для України. Це можливо здійснити шляхом передачі повноважень щодо видання підтвердження на ввезення в Україну насіння й садивного матеріалу для проведення експертизи на придатність на поширення в Україні та здійснення державного контролю в галузі або безпосередньо до Міністерства аграрної політики та продовольства України, або до насінневої інспекції, яка має діяти в його складі.

Також вважаємо за доцільне посилити роль галузевих асоціацій шляхом часткового делегування їм повноважень щодо сертифікації насіння й садивного матеріалу та здійснення нагляду за дотриманням порядку й умов ведення насінництва та розсадництва (за прикладом Франції).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Проблемы совершенствования руководства и управления сельским хозяйством в СССР / под ред. М. Козыря, В. Яковлева, А. Джесмеджияна, Н. Зозули. – Кишинев : Карта Молдовеняскэ, 1978. – 360 с.
2. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667 // Урядовий кур'єр. – 2015 – № 168.
3. Дзюба Р. Рано чи пізно Україна матиме європейську систему насінництва / Р. Дзюба // Вісник Асоціації «Українське насінневе товариство». – 2013. – № 2. – С. 2–3.
4. Аграрное законодательство зарубежных стран и России / под ред. Е. Минина. – М. : Юстицинформ, 2011. – 90 с.
5. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – М., 2009. – № 4. – С. 445.
6. О семеноводстве : Федеральный закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102050543&rdk=&backlink=1>.
7. Папцов А. Правовое обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции в развитых странах / А. Папцов // АПК: экономика и управление. – 2010. – № 2. – С. 81–87.
8. Plant variety protection act: U. S. Congress 1970 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ams.usda.gov>.
9. Garrison C.S. Registration of field crop cultivars, parental lines, and elite germplasm / C.S. Garrison // Crop Science. – 1968. – № 8(2). – P. 261–262.