

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

Кравчук Мар'яна Юріївна

УДК 34: 619:351.74 (477)

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ
УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право
і процес; фінансове право; інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
доктор юридичних наук, професор
Курило Володимир Іванович

Київ – 2011

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ	ЗДІЙСНЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ	
УКРАЇНИ.....	15
1.1. Історичний нарис становлення державного контролю у сільському господарстві України.....	15
1.2. Поняття та особливості здійснення державного контролю у сільському господарстві.....	43
Висновки до розділу 1.....	70
РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	73
2.1. Загальна характеристика інституту державного контролю у сільському господарстві України.....	73
2.2. Правові форми, методи та стадії здійснення державного контролю в сільському господарстві.....	86
2.3. Система і правове становище органів, що здійснюють державний контроль в сільському господарстві.....	109
Висновки до розділу 2.....	140
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА	143
3.1. Адміністративна юрисдикція державних органів у галузі сільського господарства.....	143

3.2. Характеристика адміністративних правопорушень у галузі сільського господарства України.....	158
3.3. Напрями удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства.....	181
Висновки до розділу 3.....	196
ВИСНОВКИ.....	200
ДОДАТКИ.....	210
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	213

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АЕС	атомна електростанція
АПК	агропромисловий комплекс
АРК	Автономна республіка Крим
ВРНГ	Вища Рада народного господарства
Всеукраїнська РСІ	Всеукраїнська робітничо-селянська інспекція
Держагропром	Державний агропромисловий комітет
Держветфітослужба України	Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України
Держінспекція	державна інспекція
Держкомрибгосп	Державний комітет рибного господарства
Держрибагенство України	Державне агентство рибного господарства України
Держрибінспекція	Державна інспекція охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства
Держсільгоспінспекція	Державна інспекція сільського господарства
Держсортінспекція	Державна інспекція з охорони прав на сорти рослин
Держсортслужба України	Державна служба з охорони прав на сорти рослин
Держстандарт України	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики
ЄС	Європейський Союз
ЗУ	Закон України
ЗУНР	Західно-Українська Народна Республіка

ІНТОСАІ	міжнародна організація вищих органів фінансового контролю
Кормовиробництво	кормове виробництво
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
Мінагрополітики України	Міністерство аграрної політики України; Міністерство аграрної політики та продовольства України
Мінсільгосппрод	Міністерство сільського господарства та продовольства України
Правосвідомість	правова свідомість
РНК	Рада Народних Комісарів
РРФСР	Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка
СОТ	Світова організація торгівлі
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
Укрдержрибгосп	Державний департамент рибного господарства
Украсдвинпром	республіканське об'єднання по садівництву, виноградарству та виноробству
УНР	Українська Народна Республіка
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Стратегічною передумовою демократичного розвитку держави є наявність державного контролю у сільському господарстві. Ця галузь входить до складу агропромислового комплексу України, а також становить його домінуючу частину. Окрім часткової самостійності, контрольна діяльність у ній тісно пов'язана з іншими галузями, це полягає у тому, що контролюватися мають усі явища, весь виробничий процес – від початку до кінця аж до готової продукції. Держава зобов'язана отримувати повну інформацію про реальний стан рослинництва та тваринництва, що охоплюються сільським господарством, а також аналізувати їх проблеми розвитку. До того ж, впливати на врегулювання суспільних відносин через ряд, законодавчо визначених, прийомів і заходів, тим самим задовольняючи інтереси громадян. Оскільки, такий ефективний контроль – запорука існування здорової нації та суспільства загалом.

Доречно звернути увагу, що у цей час актуальними є наступні питання: теоретичні дослідження діяльності сільськогосподарських інспекцій, визначення прогалин та недоліків у їх практичній роботі, характеристика особливостей адміністративних правовідносин, опрацювання пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення реалізації державного контролю. З описаних підстав пропоноване дисертаційне дослідження може скласти основу для розуміння юридичної природи державного контролю у сільському господарстві України та практичного вдосконалення діяльності сільськогосподарських інспекцій.

Зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України та в контексті проведення у нашій державі адміністративної реформи. Тема дисертації безпосередньо пов'язана з адміністративно-правовими аспектами НДР „Правове забезпечення сталого розвитку

аграрного виробництва, безпеки та якості сільськогосподарської продукції” (номер державної реєстрації 0106U004241).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у: з’ясуванні змісту державного контролю у сільському господарстві України, визначенні його пріоритетів, узагальненні діяльності сільськогосподарських інспекцій, теоретичному формулюванні поняття інституту державного контролю у сільському господарстві України, дослідженні юрисдикційних повноважень державних органів у галузі сільського господарства, розробці пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення контролюючої діяльності.

Меті підпорядковано такі завдання:

– проаналізувати історичні етапи становлення та розвитку державного контролю у сільському господарстві України;

– з’ясувати сутність контролю як елементу управління;

– визначити ознаки державного контролю у сільському господарстві та сформулювати його теоретичне поняття;

– для поглиблення розуміння державного контролю у сільському господарстві визначити його мету, дослідити принципи, форми, методи та стадії;

– сформулювати теоретичне поняття та ознаки адміністративно-правового інституту державного контролю у сільському господарстві України;

– дослідити особливості діяльності контрольно-інспекційних органів, розкрити їх правовий статус, а також визначити їх систему на основі єдності завдань і функцій;

– на підставі вивчення і узагальнення визначити спільні критерії у діяльності інспекцій в галузі сільського господарства;

– охарактеризувати адміністративні правопорушення у галузі сільського господарства України;

– на основі аналізу визначити юрисдикційні повноваження сільськогосподарських інспекцій;

– розробити рекомендації, спрямовані на удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають і здійснюються в процесі контрольної діяльності у сільському господарстві України.

Предмет дослідження становлять норми адміністративного законодавства та практика їх застосування у процесі здійснення державного контролю в сільському господарстві, наукові підходи до розуміння юридичної природи державного контролю, реалізації та удосконалення діяльності сільськогосподарських інспекцій.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і підходів наукового пізнання: загальнофілософські (діалектичний метод), загальнонаукові (методи аналізу і синтезу, історичний, формально-логічний, системний та функціональний підходи) спеціальні юридичні методи (порівняльно-правовий і формально-юридичний).

В основу дослідження державного контролю в сільському господарстві України покладено діалектичний метод. За його допомогою здійснено розмежування понять «державний контроль» і «державний нагляд».

Методи аналізу і синтезу застосовувались при вивченні теоретичних та практичних проблем здійснення державного контролю в сільському господарстві України. За допомогою історичного методу проведено порівняння розвитку державного контролю в сільському господарстві України у різні історичні періоди та його правового визначення. Застосування формально-логічного методу дозволило сформулювати поняття державного контролю у сільському господарстві України, адміністративно-правового інституту державного контролю у сільському господарстві, а також

аргументувати висновки щодо оптимізації діяльності сільськогосподарських інспекцій. Системний та функціональний підходи дали змогу дослідити систему органів, що здійснюють державний контроль у сільському господарстві, та вивчити функціональні зв'язки між ними.

Порівняльно-правовий метод вжито при вивченні нормативних актів, що втратили чинність у порівнянні з діючими, а також завдяки йому розкрито недоліки правового регулювання окремих сільськогосподарських інспекцій. Формально-юридичний метод застосовувався при розробці рекомендацій щодо удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства.

Науково-теоретичну основу для написання дисертаційної роботи склали загальнотеоретичні наукові праці вітчизняних та провідних фахівців у галузі адміністративного, аграрного, земельного, екологічного, цивільного права, загальної теорії держави і права та інших галузей права, а також роботи вчених-економістів, філософів, філологів, представників науки державного управління: В.Б. Авер'янова, Ф. Х. Адіханова, О.Ф. Андрійко, Д. Н. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, А. П. Гетьмана, З. С. Гладуна, С. Т. Гончарука, С. І. Дорогунцова, Й. С. Завадського, Я. А. Здіра, А. Б. Зеленцова, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, М. В. Кравчука, В. І. Курила, О. О. Майданник, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, О. Ю. Піддубного, В. М. Соловійова, В. В. Станіславського, Ю. А. Тихомирова, Н. В. Хорощак, А. П. Шергіна, В. К. Шкарупи та інших.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим комплексним науковим дослідженням теоретичних проблем таких як: адміністративно-правові відносини в українському сільському господарстві, історичний досвід становлення державного управління та контролю в Україні, специфіка державного контролю у галузі сільського господарства і практика адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного контролю та застосування ними заходів адміністративної відповідальності на основі чинного вітчизняного законодавства.

Наукова новизна одержаних результатів конкретизується у таких основних положеннях та висновках, які виносяться на захист:

уперше:

– здійснено періодизацію розвитку державного контролю у сільському господарстві України, в результаті чого проаналізовано позитивний й негативний досвід. Зазначено, що на території України, починаючи з часів Київської Русі і закінчуючи періодом Гетьманщини, жодним державним органом не було видано законодавчого акту, який би регулював відносини в галузі сільського господарства. Вперше саме царський уряд Росії, до якої належала Україна, прийняв нормативно-важливі документи з регулювання питань у галузі сільського господарства.

– запропоновано комплексний підхід до проблем оптимізації діяльності сільськогосподарських інспекцій із урахуванням їх територіального характеру, який забезпечить ефективність системи державного управління. Державні сільськогосподарські інспекції задля реалізації своїх завдань повинні більше опиратися на підпорядковані їм обласні та районні інспекції;

– визначено напрями розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства, які полягають у наступному: систематизувати та кодифікувати законодавство про адміністративну відповідальність відповідно до Конституції України, законодавчо регламентувати діяльність контролюючих органів і тим самим запобігти зловживанню ними службовим становищем, збільшити розміри штрафів із врахуванням середньомісячного заробітку правопорушника, провести ряд адміністративних реформ, у ході яких мають відбутися реальні зміни до сільськогосподарського законодавства (з наближенням до європейського законодавства) та втілити їх у практику українського суспільства, за допомогою відповідних заходів усунути екологічну небезпеку для сільського господарства, розширити коло суб'єктів адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства, шляхом закріплення у нормах КУпАП механізму притягнення до

адміністративної відповідальності юридичних осіб, запровадити ефективний механізм взаємодії інспекційних органів з правоохоронними органами та іншими органами державної влади, що в результаті сприятиме ефективному здійсненню державного контролю у галузі сільського господарства;

удосконалено:

– теоретичне поняття державного контролю в українському сільському господарстві, під яким слід розуміти нормативно-встановлену й управлінсько-визначену функцію відповідних органів, реалізація якої передбачена в галузі матеріального виробництва, що займається вирощуванням сільськогосподарських культур та розведенням сільськогосподарських тварин для забезпечення населення продуктами харчування, а промисловості – сировиною, і має на меті вплинути на поведінку суб'єктів, виявити і усунути правопорушення та притягнути винних осіб до відповідальності;

– систему класифікаційних ознак державного контролю у сільському господарстві України шляхом виокремлення наступних: форма реалізації державної влади, управлінсько-визначена система перевірки, сукупність конкретних галузей матеріального виробництва, передумова демократичного розвитку держави, підпорядкування «букві закону», виявлення фактичного стану справ у будь-якому процесі сільськогосподарства;

– концептуальні підходи до визначення особливостей здійснення державного контролю в сільському господарстві України: в основі його становлення та в процесі здійснення лежать певні правові засади; він притаманний кожній державі, кожній соціальній системі і без його участі не обходиться жоден правовий механізм;

– теоретичне визначення поняття інституту державного контролю у сільському господарстві України та характеристики ряду його ознак, таких як: наявність відповідної нормативної бази в законодавстві України, юридична однорідність даних нормативних засад, тісний взаємозв'язок між правовими нормами, реалізація юридично однорідних приписів на засадах

законності, дисципліни, соціальної справедливості, ефективності та гуманізму, присутність суб'єктів, об'єктів управління та владної підпорядкованості між ними, державно-владний характер відносин, інформаційність щодо отриманих даних у галузі сільського господарства, виявлення правопорушень, вплив на підконтрольний суб'єкт за допущені правопорушення;

набули подальшого розвитку:

– співвідношення нагляду та контролю у державному управлінні сільським господарством України, де нагляд ми розглядаємо як окремий вид контролю;

– атрибути здійснення державного контролю у сільському господарстві України у частині форм, де передову роль віддаємо інспектуванню; у частині загальних та спеціальних методів, які спрямовані на досягнення певних цілей, а саме: попередження та виявлення правопорушень в галузі сільського господарства, забезпечення результативності діяльності підконтрольних суб'єктів, розв'язання практичних проблем тощо; у частині попередньої, поточної і послідувочої стадій, які логічно взаємопов'язані між собою та в сукупності забезпечують своєчасність контролюючих дій на підконтрольний об'єкт.

– система органів, що здійснюють державний контроль у сільському господарстві і правовий статус усіх сільськогосподарських інспекцій, виходячи з наявності у них відповідних повноважень;

– поняття ефективності юрисдикційної діяльності сільськогосподарських інспекцій через ряд прогресивних та дієвих реформ;

– гіпотези необхідності суттєвих змін нормативно-правової бази сільськогосподарських інспекцій.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та висновки, що викладені в роботі, можуть бути використані в:

– у науково-дослідній роботі як основа наступних наукових досліджень теоретичних проблем здійснення державного контролю у галузі сільського

господарства;

– у *нормотворчій діяльності* – для вдосконалення адміністративного законодавства та при підготовці відповідних нормативно-правових актів, які встановлюють загальні засади контрольної діяльності сільськогосподарських інспекцій;

– у *правозастосовній діяльності*, оскільки використання одержаних результатів дозволить покращити контрольно-інспекційну діяльність, а зокрема, площину заходів адміністративної відповідальності у галузі сільського господарства;

– у *навчальному процесі вищих навчальних закладів* – для розробки навчальних програм з курсу адміністративного права, навчально-методичних комплексів, навчальних посібників та підручників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна юрисдикція в сільському господарстві» та ін.;

– у *правовиховній сфері* – для усунення правового нігілізму та підвищення рівня правової освіченості сільської громади, працівників сільськогосподарської галузі.

Особистий внесок аспіранта. У підручнику «Адміністративна юрисдикція в АПК України», опублікованому у співавторстві з В. І. Курило та О. Ю. Піддубним, М. Ю. Кравчук належить розробка теоретичної моделі державного контролю в сільському господарстві України.

Апробація результатів дисертації. Положення і висновки дисертаційного дослідження були обговорені і схвалені на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України та отримали позитивну оцінку. Результати дисертаційного дослідження оприлюднені дисертантом на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема: «Сучасний соціокультурний простір 2010» (вересень 2010, м. Київ); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасне міжнародне та вітчизняне право як регулятор суспільних відносин» (жовтень

2010, м. Одеса); Міжнародній науково-практичній конференції «Перспективи та пріоритети розвитку юридичної науки» (жовтень 2010, м. Запоріжжя); Міжнародній науково-практичній конференції «Теорія і практика правотворчої та правозастосовної діяльності у контексті сучасних реформаційних процесів» (жовтень 2010, м. Харків); Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченої 10-річчю створення юридичного факультету НУБіП «Функції державного контролю в галузі сільського господарства» (травень 2011, м. Київ). Тези доповідей опубліковано в збірниках матеріалів конференції.

Результати дисертаційного дослідження впроваджені автором у навчальний процес Тернопільського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом при проведенні семінарських і практичних занять із курсів: адміністративне право, адміністративна юрисдикція в АПК, основи правознавства.

Публікації. Основні наукові положення та висновки дисертаційного дослідження викладені дисертантом у 9 наукових працях, з яких 4 статті, опубліковані у фахових виданнях, визначених ВАК України, та 5 тез доповідей на міжнародних та всеукраїнських конференціях.

Структура та обсяг роботи визначаються змістом наукової проблеми і спрямовані на досягнення поставлених завдань. Дисертація складається із переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків до розділів, висновків, списку використаних джерел (173 найменувань), 3 додатків. Загальний обсяг дисертації 228 сторінок, із них – 209 сторінок основного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ

1.1. Історичний нарис становлення державного контролю у сільському господарстві України

Історичний досвід нашої держави та інших країн світу свідчить про те, що в суспільстві все частіше зростає інтерес до розвитку сільського господарства.

Сільське господарство належить до найдавніших видів господарської діяльності людини. В Україні історично сформувався тип селянина, який увібрав у себе багатовіковий досвід оброблення землі та розведення худоби, любові до сільськогосподарської праці, бажання і вміння працювати. Впродовж тривалого часу на українських землях переважало сільське населення і як бачимо, що й до тепер саме воно зайняте землеробською працею.

На території України трипільська культура розвинулася вже на рубежі IV – III тисячоліть до н. е. розвинулася. Основним заняттям трипільців було землеробство: вони сіяли ячмінь, просо, пшеницю, вирощували садово-городні культури, а ріллю спущували дерев'яною мотикою з кам'яним чи кістяним наконечником, пізніше – ралом. Під час археологічних розкопок трипільських поселень знаходили дерев'яні і кістяні серпи із крем'яною вкладкою та кам'яні зернотерки, на яких терли зерно на борошно [72, с. 11].

Певного рівня досягло тваринництво. Трипільці розводили переважно велику й дрібну рогату худобу. Як тяглова сила використовувалися бики, якими орали поля. Їх запрягали у візки, можливо сани [72, с. 11].

Розвиток землеробства, скотарства спостерігався у державно-племінних утвореннях VII – VIII століть. Основу господарської діяльності східнослов'янських племен становило орне землеробство. Саме наші предки селилися поблизу річок, струмків та озер, поряд із заплавами луками – там, де були придатні й легкі для обробки землі. Спочатку використовувалося

дерев'яне рало, а згодом з'являються і залізні наральники та плуг із череслом і лемешем. До того ж воли та коні були тягловою силою. Переважала перелогова система, коли поле обробляли й засівали аж до виснаження землі, а потім воно відпочивало до відновлення родючості. Використовувалися дво- і триплля. Із зернових сіяли просо, пшеницю, жито, ячмінь. Знали бобові, ріпу, льон, гречку. Врожай збирали серпами та косами, а зерно мололи ручними жорнами [72,с.26].

Поряд із землеробством традиційним для праукраїнців було тваринництво. Переважно розводили велику рогату худобу і свиней, рідше овець, кіз, коней [72, с.26].

Отже, з давніх часів серед інших народів і країн наша держава вже була відома своєю сільськогосподарською продукцією.

Становлення та розвиток державного контролю у сільському господарстві України має надзвичайно багатий історичний досвід. Як зазначав Ролан Варт: „Немає нічого дивного в тому, що час від часу в певній країні виникає прагнення звернутися до фактів власного минулого й описати їх задля того, аби зрозуміти, що з ними можна зробити сьогодні: такі процедури переоцінки є, повинні бути систематичними” [78,с.58].

Варто зазначити, що питання виникнення цього інституту завжди розглядалося як одна з найважливіших складових формування державності . Процес становлення і розвитку державного контролю та нагляду глибоко досліджували такі провідні вчені-правознавці, як: О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, В. М. Горшенєв, І. К. Залюбовська, В. І. Курило, Н. Р. Нижник, А. І. Рогожинта інші [149, с. 103]. Вони у своїх працях відзначали важливість здійснення державного контролю у сільському господарстві України.

Разом з тим вважаємо, що поряд із численними дослідженнями, певні теоретичні та практично-прикладні питання, пов'язані з вивченням позитивного досвіду щодо пошуку шляхів ефективного механізму державного контролю в Україні, опрацьовані недостатньо.

Виникнення державного контролю тісно пов'язано із формуванням української державності за часів *Київської Русі*. Так, у 988 р. при Володимирі Великому було проведено адміністративну реформу, за якою все управління, включаючи державний контроль, у межах князівства зосереджувалось у княж-дворі, а в кордонах боярської вотчини – у руках службовців князя, які разом складали боярську раду. Київський князь Олег, який в IX ст. взяв владу та проголосив Київ „матір'ю городів руських” [149, с. 103], ввів основні елементи державності. Чи не найголовнішим з-поміж цих інститутів став контроль [149, с. 103].

Під час правління Ярослава Мудрого була прийнята „Руська правда”, що стала прообразом майбутньої Конституції [149, с. 103].

Відповідно до збірника законів „Руська правда” державний контроль взагалі, а зокрема державний контроль у сільському господарстві зокрема здійснювався на основі звичаєвого права. Поради щодо державного управління та реалізації державного контролю у різних сферах були викладені і у такому важливому документі як „Поучения детям”. Мономах застерігав своїх синів-князів не тільки не чинити беззаконня самим, а й заборонити „служивим” творити беззаконня [78, с. 62-63].

Починаючи з середини XII ст., Руська держава вступила в період розвиненого феодалізму, який характеризувався відцентровими тенденціями, викликаними зростанням продуктивних сил у сільському господарстві, ремісництві, пануванням феодальної власності на землю тощо.

Після розпаду Київської держави на кілька окремих князівств, політичний та культурний центр в українсько-руській державі у XIII ст. перемістився на західноукраїнські землі, де була збудована друга велика українська держава – *Галицько-Волинське князівство (королівство)*. Цей період характеризувався „боротьбою конфліктів” між князем та боярами і як наслідок такепротиборство за владу завдавалолиха не лише державі, а й здійсненню нею державного контролю зокрема.

Територія Галицько-Волинської держави поділялася на волості, які ранішебули окремими князівствами (Галицька, Луцька, Холмська, Перемишльська, Белзька, Теревовлянська, Коломийська та ін.). Управляли цими територіальними одиницями, за дорученням князя, великі землевласники – волостелі, які володіли адміністративними, воєнними та судовими повноваженнями [78, с. 67], а також безпосередньо здійснювали державний контроль у сільському господарстві.

Із виникненням Магдебурзького права певні його прояви не оминули й тогочасне сільське господарство. Сільське місцеве самоврядування ґрунтувалося на німецькому праві, але у дещо спрощеній формі. Сільськими общинами управляли старости, які виконували і ряд інших функцій, включаючи здійснення державного контролю у сільському господарстві на певній території. Представником від сільської громади в сільській владі був вййт, який, по суті, виступав посередником між селом та польським чи німецьким паном. Окремі галицькі села діяли на основі волоського права, яке на той час було притаманне Угорщині та Молдавії [78, с. 68].

У XIV ст. історичні події розвивались у несприятливому для України напрямку: Галичина потрапила до складу Польської держави, а Волинь і Наддніпрянщина перейшли під владу *Великого князівства Литовського*.

Литовське панування внесло вагомі зміни в устрій України. Вся влада у ньому була сконцентрована в руках Великого князя, який користувався майже необмеженою владою (він мав законодавчу, виконавчу, військову і судову владу) [78, с. 70]. Інші князі не були співправителями, а тільки дорадниками та виконавцями його волі [68, с. 59]. Таким чином можна зробити висновок, що державний контроль у різних сферах був зосереджений у руках Великого князя.

Під польським впливом у другій половині XV ст. у Литві впроваджується адміністративний поділ на воєводства і повіті, який згодом перейшов і в Україну. Найменшою адміністративною одиницею в повіті були села. Сільські уряди були виборними і самоврядними. Очолював громаду

отаман, або старшина, який втілював у собі керівництво разом із громадською радою. Проте, незважаючи на часткове самоуправління в українських землях, з погляду реалізації державної політики в селі та здійсненні державного контролю у сільському господарстві, вирішальною залишалася компетенція центральної княжої влади.

1569 року зЛюблінською унією закінчується перехідна литовсько-руська доба в історії України – перехідна між княжим періодом і майбутньою козацькою добою. Політичне об'єднання Польщі та Литви у Річ Посполиту не залишало надій на відновлення української державності [78,с. 73].

Безперечно, *козацько-гетьманська держава* – унікальний феномен XVII ст., явище, що не мало прецеденту в Європі як оригінальна, створена українським народом, його думкою, спроба відновлення в нових історичних умовах втраченої державності. Ця спроба поєднала в собі традиціоналізм, що спирався на народні звичаї, традиції, що донесла історія, та новаторство політичної думки тих часів. Саме під час визвольної боротьби XVII ст. український народ зумів по-новому підійти до конкретної історичної ситуації та створити новітню форму державного правління – Гетьманську державу [78, с. 76].

Зазначимо, що повноваження публічної влади належали органам управління козацтва. Система державного управління складалась із трьох рівнів: генерального, полкового, сотенного [78, с. 77]. Після ліквідації польсько-шляхетського державного апарату козацька старшина виконувала усі адміністративні функції, однією з яких, було здійснення державного контролю у сільському господарстві. Однакзгодом, авторитаризм гетьмана посилювався і виявлявся, насамперед, у потязі до перетворення козацького самоуправління в загальнодержавне, центром рішень якого був глава держави”.

Таким чином, характер гетьманату зумовлювався боротьбою двох тенденцій: монархічної і республіканської. Перевагу в другій половині XVII ст. здобула монархічна, яка знайшла свій вираз в особі самого

Б. Хмельницького, у правничих документах, так званих „Гетьманських статутах” [78, с. 81].

5 квітня 1710 р. Пилип Орлик прийняв основний закон держави – „Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького”. Конституція складається з преамбули та 16 параграфів, у яких сформульовані головні принципи побудови держави. Надзвичайно важливим для розвитку управлінської думки був шостий параграф, у якому закладені принципи державного управління та діяльності органів державної влади [78, с. 83].

Відповідно до положень Конституції, генеральна старшина (за посадою) і бунчукові товариші (за дорученням гетьмана) виконували військові, адміністративні, дипломатичні та судові функції. Звідси можна зробити висновок, що і державний контроль в різних галузях здійснювався вищезазначеними особами за дорученням гетьмана.

Додамо, що цей документ увійшов в історію як одна з перших в Європі конституцій демократичного суспільства (у той час лише Англія, Нідерланди і Швейцарія втілювали принципи конституціоналізму в політику й правову практику) [72, с. 186].

Хоча першу українську Конституцію і не було втілено в життя, все ж саме вона залишилась однією з найвидатніших пам'яток державницької думки, зайнявши належне місце у національній та європейській науці.

Безумовно, поразка у боротьбі за незалежність та запровадження для української системи правління у квітні 1722 р. нової установи – так званої Малоросійської колегії – урядового органу Москви, що наполовину складався з російських урядовців на чолі з генералом, позначилася важким політичним становищем в Україні. Внаслідок ліквідації автономії України-Гетьманщини, реальна влада перейшла до рук російського уряду, а відповідні структури імперської бюрократичної системи прийшли на зміну українським органам управління.

Протягом майже 150-ти років, тобто від кінця XVIII ст. до початку XX ст. українські землі перебували під владою двох імперій – Російської та Австрійської [78, с. 91].

В особі імператора (царя) символізувалася надмірно централізована політична влада, яка здебільшого ігнорувала погляди та бажання своїх підданих. Владні структури вимагали від останніх абсолютної покори й вірності, за що імператор і його урядовці обіцяли підлеглим безпеку, стабільність і порядок [78, с.91].

Суспільно-політичний устрій в Західній Україні у другій половині XIX – початку XX ст. розвивався під впливом утвердження і розвитку капіталізму. Для управління Галичиною у Відні в 1774 р. створено Галицьку надвірну канцелярію на чолі з канцлером, який виконував функції голови уряду [78, с.93]. Після прийняття другої австрійської конституції Галичину б віддали Відню у повне управління польської верхівки, звідси польська аристократія отримала від династії Габсбургів необмежену владу у Галичині, а саме – право безконтрольно розпоряджатись усіма ресурсами краю.

Підсумуємо, що державний контроль у всіх сферах життєдіяльності української держави здійснювався виключно органами державного управління Російської та Австрійської імперій.

Однак, слід зазначити, що на території України, починаючи з часів Київської Русі і закінчуючи періодом Гетьманщини, жоден державний орган не видав законодавчого акту, який зміг би регулювати відносини в галузі сільського господарства. Зазначимо, що це питання не висвітлено навіть у відомостях, які містилися у „Руській правді”, Конституції Пилипа Орлика, а також гетьманських універсалах.

Вперше, саме царський уряд Росії, до якої належала Україна, прийняв нормативно-важливі документи з регулювання питань у галузі сільського господарства. Так, було видано укази про заборону ввезення з Америки виноградної лози (1873 рік) і картоплі (1875 рік), з метою уникнути

проникнення небезпечних шкідників – філоксери виноградної – в першому, та колорадського картопляного жука – в другому випадку [160].

Відносини в галузі вирощування високопродуктивних сільськогосподарських культур, у тому числі зернових, активно почали складатися також за часів панування Російської імперії. В 1840 р. при навчальній фермі Гори-Горецького землеробського інституту організовано перше дослідне господарство („дослідна справа”) по вирощуванню вищих сортів сільськогосподарських культур, яке проіснувало до 1863 р. Як нам відомо царська Росія всіляко прагнула заохочувати діяльність по вирощуванню нових і продуктивних сортів. У 1845 р. одне з відділень Департаменту сільського господарства мало важливе завдання „по видачі привілеїв” на винаходи у сільському господарстві. Під головуванням директора цього Департаменту організовано Комітет, обов’язки якого – розгляд заслуг у сільському господарстві і визначення за це певних нагород. Крім Комітету, існувала ще особлива інспекція сільського господарства південних губерній (створена шляхом реорганізації інспекції шовківництва, заснованої ще при імператорі Олександрі I), яка складалася з інспектора, чотирьох його помічників і чиновників із особливих доручень. Інспекцію засновано з метою „поширення і заохочення поліпшеного сільського господарства”, вона підпорядковувала в організаційно-технічному відношенні всі існуючі в південних губерніях казенні навчальні й зразкові сільськогосподарські установи. Окрім того її обов’язок полягав у випробуванні нових способів і систем у галузі сільського господарства, проведенні дослідів у сільському господарстві, аналіз результатів і причин їхнього успіху або невдачі, а також інформування Міністерства державного майна (сюди входив Департамент сільського господарства) щодо доцільності подальшого поширення подібних дослідів у сільському господарстві. Уряд встановив контроль за проведенням дослідів по вирощуванню нових сортів сільськогосподарських культур [145, с.138-139].

У той же час, з ініціативи сільськогосподарських товариств виникли перші дослідні установи. Наприклад, Полтавське дослідне поле, створене з ініціативи Полтавського товариства сільського господарства (у 1855 р. на його базі була організована Полтавська дослідна станція), Одеське дослідне поле – з ініціативи Товариства сільського господарства південної Росії. Вже згодом заснуються інші дослідні станції. За рахунок державної казни в 1877 р. створюється станція для випробування насіння при імператорському ботанічному саді в Петербурзі [145, с. 139].

Отже, вже на початку ХХ ст. існували як дослідні станції, так і дослідні поля, на останніх проводили лише прості дослідні і спостереження, без будь-яких досліджень у лабораторіях [145, с. 139].

Проте в дореволюційний період були закладено лише організаційні основи в піднесення селекційної роботи та у виробництві нових сільськогосподарських сортів. У цей період уряд не виражав особливої зацікавленості до розвитку насінництва.

Російська імперія, до якої входила і Україна, продовжувала пошук ефективного механізму державного контролю, а ця робота здійснювалась у двох напрямках. По-перше – надання контрольних функцій обраним від населення особам; по-друге – контроль, що відбувається за допомогою відповідних органів та посадових осіб. Так, певні ознаки контрольного органу в Росії мали: „Челобитные приказы”, „Приказы тайных дел” та інші [149, с. 104].

Перша світова війна значно загострила політичну ситуацію в Росії. І як наслідок, це – один із факторів, який прискорив вибух перевороту у лютому 1917 року. З перших днів Лютневої революції створена Українська Центральна Рада – загальноукраїнський громадсько-політичний центр. За часів її існування видано 4 універсали, які проголошували відновлення та утвердження української державної влади й здійснення нею контролюючих функцій у всіх сферах, але зазнавши трагічної поразки, Центральна Рада так і не змогла втілити ці ідеї в життя української держави.

Прорахунки в реалізації державної політики були зроблені і за часів існування *Української гетьманської держави*, де влада поєднувалась в особі Гетьмана, державне управління та контроль здійснювала Рада Міністрів, а на місцях – старости, які призначалися із земельних власників, народних діячів, військових і виконували управлінську роботу ще у царські часи. До того жінших контролюючих органів не було створено. До позитивної сторони можна віднести прагнення підпорядкувати функції державного управління та контролю „букві” закону.

14 грудня 1918 р. гетьманська держава перестала існувати і у Києві проголошено відновлення *Української Народної Республіки*. Рада Міністрів передала владу Директорії, яка визнала себе як „тимчасову верховну владу революційного часу” [78, с.112]. 12 листопада 1920 р. С. Петлюра затвердив два юридичні акти конституційного значення: закон „Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці” та закон „Про Державну Народну Раду УНР” [78, с.114]. Хоча в цих документах проголошувалися народний суверенітет, верховенство влади народу, принцип розподілу влад та ін., але деформація демократії режимом особистої влади Голови Директорії була очевидною. Відповідно, проаналізувавши період влади Директорії *Української Народної Республіки*, можна дійти висновку, що революційні зміни щодо конкретно контролюючих органів так і не відбулися, а здійснення державного контролю в різних галузях, включаючи сільське господарство, було надмірно централізованим і мало односторонній характер.

На відміну від УНР, у *Західно-Українській Народній Республіці* за короткий час створена досить ефективна система управління. „Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії” [78, с. 115], ухвалений Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р., який став конституційним актом і визначав головні принципи державного ладу. На місце тимчасової влади ЗУНР швидко постав цілком сформований державний апарат. Згідно з

розпорядженнями УНРади на всій території держави потрібно було ліквідувати всі старі органи місцевої влади й управління, а замість них шляхом виборів належало утворити нові – українські. Зокрема, у сільських і містечкових громадах ними могли б стати громадські й міські комісари та їх дорадчі органи – так звані прибічні ради, а у повітах – повітові комісари та повітові національні ради [78, с. 116], які на місцях виконували б функції державного управління та контролю в різних галузях, включаючи сільськогосподарську.

16 листопада 1918 р. видано закон „Про адміністрацію Західно-української Народної Республіки”, який регламентував порядок утворення, структуру та функції місцевих органів влади та управління. На відміну від східноукраїнських урядів, ЗУНР створила досить розгалужену та добре організовану систему місцевого управління та контролю, авторитетну серед населення [78, с.116].

За короткий час існування ЗУНР неможливо було видати нові закони у всіх сферах функціонування держави, а тим більше в сфері державного контролю сільським господарством.

Звичайно, правителі УНР і ЗУНР припустились чималих помилок, часто дуже серйозних. Але вони самовіданно намагалися відновити незалежну українську державність й діяли, хоч і не завжди послідовно, проте в інтересах усього українського народу, а не поміщиків і капіталістів, як це посилено мусувала радянська пропаганда [68, с.185].

Мета російської влади, що встановилася на українських землях, полягала у тому, щоб юридично підтвердити своє панування. Радянське керівництво прагнуло створити в Україні міцні органи державної влади та контролю, межі компетенції яких не мали чіткого законодавчого оформлення. Це означало, що управління найважливішими сферами життя України здійснювалося з Москви вищими загальнофедеральними органами влади та правління.

Проте, важливо вказати, що після жовтневої революції у системі органів державного контролю відбулися суттєві зміни. Так, ефективний контроль за діяльністю органів влади та управління почався з боку громадських утворень, що діяли на підставі Положення про робітничий контроль [149, с105].

Певний науковий інтерес викликає те, що органи робітничого контролю мали право перевіряти усі документи та книги підприємств, запаси сировини, продуктів, інших матеріалів, стежити за виробництвом тощо. Рішення цих органів було обов'язковим для виконання. Службові особи, котрі, зловживаючи своїм становищем, сприяли розбазарюванню матеріалів, продукції та іншим злочинам, підлягали притягненню до кримінальної відповідальності. Робочі контролери мали розкривати злочини та притягувати винних посадових осіб до відповідальності. Як бачимо, початок розбудови державного контролю після більшовицького перевороту супроводжувався інтеграцією народовладдя у державні контрольні функції, шляхом безпосередньої участі трудящих у здійсненні контролю [149, с. 105].

Спадкоємницею робітничого контролю стала Вища Рада народного господарства (ВРНГ), яка об'єднала функції як суспільного, так і державного контролю [149, с.105].

Додамо, що далі розширювалась сама система органів контролю. Так, створювалися контрольні відділи та управління Рад. Крім того, як у провінції, так, і в центрі діяли галузеві та спеціальні органи контролю (комісії та комісари) [149, с.106].

На початку 1920 р., під час перебудови контрольних органів у радянських республіках, особливої гостроти набуло залучення трудящих мас до участі у державному контролі та до боротьби за зміцнення соціалістичної законності. А також створено Всеукраїнську РСІ, яка за своєю юридичною суттю була органом державного управління і виконувала особливі контрольні функції. Діяльність робітничо-селянських інспекцій

підпорядковувалась єдиній меті – покращенню роботи всіх установ та організацій незалежно від їх відомчої підпорядкованості.

Після утворення 30 грудня 1922 р. Союзу РСР, до якого ввійшла Україна, була прийнята Конституція, яка регламентувала повноваження союзних республік у тому числі й УСРР. Відповідно до її положень уряд республіки одержав права на керівництво сільським господарством, внутрішніми справами, юриспруденцією, освітою, охороною здоров'я, соціальним забезпеченням [78, с. 123]. Найвищим органом державної влади УРСР стала Верховна Рада, до компетенції якої належали: затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, керівництво всіма галузями народного господарства, включаючи сільське господарство, встановлення відповідності до законодавства СРСР місцевих податків, зборів і неподаткових доходів, законодавство про працю, організація суду, надання прав громадянства УРСР тощо. Зазначимо, що на місцях функції державного управління та контролю мали виконувати обласні, міські, районні, сільські та селищні Ради народних депутатів та їх виконкоми [78, с.127]. Реальна ж влада цілковито зосереджена в руках більшовицької партії в особі її диктатора і виконувала розпорядчі функції та функції державного контролю практично над усіма сферами життя України.

Безперечно, політика Й. Сталіна та запровадження ним силових, адміністративно-командних методів управління значно зменшило і так незначні владні повноваження республіканського партійно-державного керівництва. Україна, як і всі інші радянські республіки, остаточно втратила економічну самостійність. Новітні, впроваджені Москвою адміністративно-директивні методи управління, характеризувалися централізацією та строгою регламентацією.

Найбільш драматичними й радикальними були перетворення на селі. Реформа сільського господарства передбачала встановлення економічного та політичного контролю над селом через рішучу кампанію суцільної колективізації. Створивши колгоспи, держава встановила над ними

всеохоплюючий диктаторський контроль, який полягав у примусі, страху, покаранні.

Радянський Союз став жорстко централізованою унітарною державою, а союзні республіки остаточно втратили залишки автономії. Звідси можна зробити висновок про те, що демократичні положення Конституції УРСР в умовах однопартійної диктатури залишалися лише пропагандистськими деклараціями [78, с.128].

За часів Другої світової війни, фашисти, окупувавши Україну, встановили на її території режим кривавого терору у вигляді сумнозвісного „нового порядку”. Мета нацистів зводилася до насильницького пограбування завойованих територій, максимального очищення їх від корінного населення та запровадження для решти системи жорстокої позаекономічної експлуатації [72, с.434]. Німецька влада на території українських земель намагалася впровадити своє керівництво. З цією метою в Україну прибула велика кількість чиновників німецької цивільної адміністрації для забезпечення цілковитого німецького контролю. Проте, оскільки Україна – одна з останніх, завойованих Німеччиною, країн, то на неї припали лише гірші малоосвічені представники німецького чиновництва (колишні перукарі, ковбасники, ремісники і комерсанти), які мало що розуміли в питаннях державного управління чи політики. Вони грубо і несправедливо поводитись із українським населенням, перетворюючи його на переконаних і розлючених ворогів Німеччини [78, с.131].

Кінець грудня 1942 р. став початком вигнання німців з території України, який тривав до осені 1944 року. Розпочалася відбудова народного господарства [68, с. 220]. Українське населення з радістю зустрічало радянські війська, вбачаючи в них визволителів від кривавого фашистського гніту. Але досить швидко сподівання на краще стали розвіюватися. Відчуваючи слабкість своєї позиції в Україні, Й. Сталін особливу увагу на завершальному етапі війни зосередив на відновленні всіх структур тоталітарної системи [78, с.131-132].

За період М. Хрущова в Радянському Союзі почалася своєрідна „відлига”, яка торкнулася всіх сфер громадсько-політичного життя, в тому числі державно-управлінської. Безумовно, у той час дещо розширено права республік в економічному й культурному житті, у відання республік центр передав низку підприємств союзного підпорядкування. На той час діяли комітети народного контролю республіки, області, міські, районні, а також групи й пости народного контролю при сільських селищних Радах народних депутатів, на підприємствах, в колгоспах, установах, організаціях та військових частинах. Проте, незважаючи на велику кількість контрольних служб, у країні так і не змогли ліквідувати причини приписок, хабарництва, бюрократизму. Партійні організації постійно опікували контролюючі органи, не давали їм проявити власну ініціативу, що у підсумку й спричинило зниження кількості та якості перевірок на місцях [149, с.107].

В УРСР створювалися союзно-республіканські міністерства чорної металургії, вугільної, паперової і деревообробної, легкої, текстильної промисловості, вищої освіти, зв'язку, республіканські міністерства автомобільного транспорту, юстиції [78, с.134-135]. Однак, ці позитивні тенденції не торкнулися сільського господарства. Союзне відомство і надалі продовжувало координувати та здійснювати державний централізований контроль в галузі сільського господарства. Підсумуємо, що саме галузь сільського господарства стала надзвичайно важливою для країни, так як виступала своєрідним „кошиком годування населення”. Відповідно, послабити контроль в цій сфері, радянський уряд не допускав, а навпаки, намагався будь-що зберегти у недоторканому вигляді стару систему партійно-державного керівництва, обмежившись лише другорядними косметичними змінами.

Практично жодних змін галузь сільського господарства України не відчула і в часи перебудови та розпаду Радянського Союзу (1985-1991 рр.). Хоча, в період правління М. Горбачова створено додаткову управлінську структуру – Держагропром [78, с. 142], як своєрідну

бюрократичну надбудову над виробниками сільськогосподарської продукції. Деякі господарства, прагнучи вийти з-під жорсткої опіки районних агропромів, стали засновувати більш прогресивні зміни управління. На кінець 1988 р. у 46 районах УРСР створено єднання, усі справи в яких вирішували ради, утворені партнерами, а управлінський апарат перетворився з керівного на виконавчий [78, с. 142]. Однак, колгоспно-радгоспне керівництво чинило опір впровадженню перемін в сільськогосподарській галузі.

Загалом „Перебудова” М. Горбачова не змінила суті влади, політичної системи, диктату центру, Москви, „керівної і спрямовуючої” ролі комуністичної партії, яка, ставши, по суті, директивною державною структурою, й надалі намагалася будувати утопічне комуністичне суспільство [68, с. 262].

Важливим кроком до повної самостійності стало прийняття Верховною Радою історичної ваги документів – Декларації про державний суверенітет України та Акту проголошення незалежності України. Референдум, проведений 1 грудня 1991 р., майже одностайно підтвердив проголошення незалежності України. Всеукраїнський референдум став вирішальною подією на шляху повної ліквідації союзних органів влади та припинення існування Союзу РСР [78, с. 145].

Проаналізувавши державну політику радянської влади, її негативні сторони, неможливо не зазначити і той позитив, зроблений у галузі сільського господарства України. Так, вже після Жовтневої революції продовжували розвиватися відносини стосовно вирощування високопродуктивних сортів сільськогосподарських культур, їх початок припав на період занепаду сільського господарства і нестачі сільськогосподарського продовольства, а особливо хліба. Рада Народних Комісарів РРФСР 2 листопада 1918 р. видає декрет „Про створення соціального фонду на заходи щодо розвитку сільського господарства”, після чого держава стала виділяти позики для покращення ситуації в сільському господарстві, до того ж саме збільшенню

посівів хліба сприяв декрет РНК РРФСР від 28 січня 1919 р. „Про організацію державною посіву хлібів”[48, с. 22, 25].

Для одержання більшої кількості зерна Радянський уряд пішов двома напрямками, де перший – шлях значного збільшення посівної площі зерна. Так, 17 січня 1920 р. виданий декрет РНК РРФСР „Про збільшення посівної площі” [48, с. 42]. У ньому вказувалося, що на всіх землях, придатних для посівів хлібів, потрібно організувати їхній посів. Другий шлях, що приніс відчутні результати, – шлях подальшого розвитку насінництва на базі вже існуючих досягнень. Окрім того, РНК РРФСР 13 червня 1921 р. прийняв декрет „Про насінництво”. У ньому, зокрема, зазначалося, що, визнаючи розширення державних заходів щодо насінництва одним із найважливіших способів зміцнення і розвитку селянського сільського господарства, особливо в посушливий період, і з огляду на наявність виробленого довголітніми працями дослідних станцій високоцінного чистосортного насінневого матеріалу, який можна використовувати для масового розмноження високоврожайних і посухостійких польових рослин, Рада Народних Комісарів визнала організацію насінництва в Республіці, як першочерговим завданням Народного Комісаріату Землеробства. Відповідно до цього декрету дев’ять обласних дослідних станцій РРФСР мали негайно приступити до розширення і швидкої організації державних розплідників маткового насіння, розвитку селекції і насінництва з урахуванням конкретних сільськогосподарських умов районів та областей [145, с. 139].

Слідом за створенням системи Держнасінкультур почала створюватися і кооперативна насінницька система. Насінницькі товариства об’єдналися спочатку на Україні в „Український насінницький союз” (1922 р.), а потім – у РРФСР у „Всеросійський насінницький союз” [145, с.139].

В 1923 р. в Україні, а в 1924 р. у РРФСР організовується державна мережа сортовипробування. У 1924 р. введена апробація сортових посівів як основний метод контролю за якістю насінневого матеріалу. З цього часу

апробація у нашій країні залишається обов'язковою на всіх сортових посівах [145, с.139].

Отже, у 20-х рр. XX ст. СРСР намагалося започаткувати реконструкцію сільського господарства як шляхом збільшення площі орних земель, так і виробництвом високоврожайних зернових сортів.

Водночас у 30-х рр. розгорнули роботу колгоспні хати-лабораторії, створені самими колгоспниками. Для надання допомоги в роботі хат-лабораторій РНК РРФСР у постанові від 25 листопада 1935 р. „Про стан хат-лабораторій в РРФСР і заходи щодо їхнього зміцнення” запропонував Наркомзему РРФСР забезпечити їм методичну допомогу з боку сільськогосподарських науково-дослідних інститутів і дослідних станцій, шляхом установа зв'язку кожного науково-дослідного інституту і дослідної станції з певною кількістю хат-лабораторій. Зазначалося, що проведення таких дослідів повинно здійснюватися на полях загальних колгоспних посівів, а в разі потреби для цього мають виділятися особливі дослідні ділянки [145, с. 139].

Необхідно наголосити, що хати-лабораторії зіграли вагомую роль як у розвитку насінництва, так і всього сільського господарства. В своїй діяльності вони використовували дослідницьку роботу й займалися впровадженням здобутків сільськогосподарської науки.

Постановою РНК СРСР від 29 червня 1937 р. „Про заходи щодо поліпшення насіння зернових культур” передбачався перехід на нову систему виробництва сортового і елітного насіння, яка була побудована за територіальним принципом, насінневі ділянки створювалися в кожному колгоспі й радгоспі. Усім без винятку колгоспам і радгоспам пропонувалося перейти до посіву на насінневих ділянках тільки відібраного сортового насіння, а також встановлено, що районні насінницькі колгоспи повинні за договором із Головним сортовим управлінням Наркомзему СРСР розмножувати отримане від державної селекційної станції елітне насіння

спочатку на насіннєвій ділянці, а потім у загальних посівах свого господарства [145, с.140].

Констатуємо, що ця постанова сприяла значному поліпшенню державного сортовипробування і вирощуванню елітного насіння. Нові сорти одержують вже остаточну оцінку після трирічного випробування на державних сортовипробувальних ділянках, розташованих у різних ґрунтово-кліматичних зонах країни і створених, як правило, на колгоспних полях. Така система випробування дає найбільш повну характеристику як позитивних якостей, так і недоліків нового сорту. Кращі сорти після випробування районуються, тобто визначаються області, де вони дають найбільш високі результати [145, с.140].

Згодом постановою РНК СРСР від 17 липня 1937 р. прийнято Положення про державні сортовипробувальні ділянки зернових культур. На кожні 2–3 райони створювалися сортовипробувальні ділянки для порівняльного випробування різних сортів зернових культур в одній і тій же ґрунтово-кліматичній зоні [145, с.40].

Практика спеціалізованих насінницьких господарств України підтверджує, що високоврожайне насіння можна виростити виключно в умовах високої культури землеробства – при дотриманні необхідних агротехнічних заходів, спрямованих на запобігання як засміченню (механічному і біологічному), так і ураженню рослин хворобами і шкідниками. Тому, з 1965 р. у таких господарствах розпочали опановувати спеціальні насінницькі сівозміни, при цьому кожній культурі приділялася особлива увага.

11 травня 1981 р. постановою № 448 Ради Міністрів СРСР затверджено Положення про державне випробування і районування сортів сільськогосподарських культур. Відповідно до цього Положення всі нові сорти, гібриди, лінії сільськогосподарських культур та інших оброблюваних рослин, породи і гібриди вітчизняної й іноземної селекції до їхнього використання в сільськогосподарському виробництві повинні пройти

обов'язкові державні випробування. Державні сортовипробувальні ділянки перебували на самостійному балансі або організовувалися на договірних умовах у колгоспах, радгоспах та інших державних сільськогосподарських підприємствах [145, с.140].

Сорти, визнані за результатами державних випробувань як вірогідно переважаючі, раніше районовані сорти щодо продуктивності, якості, стійкості до хвороб, шкідників та інших цінних властивостей, підлягали районуванню і впровадженню у виробництво, а менш продуктивні й малоцінні сорти підлягали зняттю з районування і виробництва. Нові сорти, що показали кращі результати з продуктивності та інших цінних властивостей у ході державних випробувань, визнавалися перспективними для відповідних ґрунтово-кліматичних зон за один-два роки до їхнього районування [145, с.140].

Для вирощування елітних і нових високопродуктивних сортів зернових культур необхідна земельна ділянка для проведення відповідних дослідів, із своїм спеціальним правовим статусом. Вперше в Земельному кодексі РРФСР була закріплена спеціальна глава „Землекористування науково-дослідних, навчальних та інших сільськогосподарських установ”, де зазначалося, що науково-дослідні інститути, селекційні і дослідні станції, навчальні заклади і інші сільськогосподарські установи використовують надані їм землі відповідно до затверджених у статутному порядку планів і програм науково-дослідних, дослідних і навчальних робіт, а також планів виробничої діяльності [145, с.140]. Звідси, ця норма має відсильний характер, але все ж це була перша спроба на високому рівні закріпити правовий статус земель по вирощуванню елітного насіння. Окрім того, у цьому Кодексі згадувалося про такі землі, як високопродуктивні землі й угіддя, зменшення площі яких не допускалося, за винятком тільки особливих випадків, визначених Радою Міністрів РРФСР [145, с. 140].

Підсумовуючи, слід зазначити, що контроль російської влади над українськими сільськогосподарськими землями має важливий історичний

аспект. Аналіз цього етапу свідчить, що, незважаючи на те, що на практичному рівні організація та здійснення державного контролю не мали ефективних результатів, а їх теоретичний базис вже почав формуватися. Зокрема, було окреслено ряд теоретичних проблемних питань, виявлено прогалини у законодавстві, запропоновано певні шляхи їх вирішення. Безумовно, всі отримані наукові результати були дуже важливими для того часу та необхідними для формування подальших розробок державного контролю у галузі сільського господарства.

Розвиток законодавства щодо вирощування високопродуктивних зернових культур у незалежній Україні пройшов декілька етапів.

Перший етап розпочався з прийняття Верховною Радою України Закону від 21 квітня 1993 р. „Про охорону прав на сорти рослин” [129], який регулює в основному відносини щодо автора сорту, захисту його прав на сорт, його однорідність і стійкість до хвороб на відміну від інших сортів. Прийняття Закону від 15 грудня 1993 р. „Про насіння” [126] дозволило закріпити основні положення з виробництва, реалізації і використання елітного насіння. На його підставі передбачалося затвердити нові державні стандарти елітного насіння і посівного матеріалу [145, с.140].

Зазначимо, що в Законі „Про насіння” [126] закріплено загальні визначення термінів, що використовуються під час вирощування високопродуктивних сортів зернових культур; суб’єкти, що мають право займатися виробництвом насіння; їхні права й обов’язки; вимоги щодо якості і гарантії на насіння, а також урегульовані питання стосовно державного контролю у насінництві, відповідальність за порушення цього Закону.

У зв’язку з прийняттям Верховною Радою України 26 грудня 2002 р. Закону „Про насіння і садивний матеріал” [127], Закон „Про насіння” [126] втратив свою чинність. Разом з тим, із введенням у дію Закону „Про насіння і садивний матеріал” [127] закладений другий етап розвитку законодавства щодо вирощування високопродуктивних зернових культур.

У вищезазначеному Законі [127] розширено перелік термінів, використовуваних у ньому, з'явилися нові глави, що регламентують питання державного управління в галузі насінництва, державної підтримки насінництва і державного регулювання ринку насіння. На законодавчому рівні закріплено наукове забезпечення насінництва, урегульовані загальні питання, що стосуються Реєстру сортів рослин України. Водночас у цьому Законі [127] залишилась низка неврегульованих питань. Так, у ньому відсутня норма про сортовипробувальні земельні ділянки, що асоціювала б правовий режим екологічно чистих і родючих земельних ділянок, необхідних для вирощування, виведення й випробування високопродуктивних зернових культур. У Законі від 15 грудня 1993 р. „Про насіння” [126] з метою створення сприятливих фітосанітарних і технологічних умов для вирощування високоякісного насіння сільськогосподарських культур була закріплена норма з організації закритих районів насінництва, на території яких встановлювався відповідний режим вирощування високопродуктивних зернових культур у господарствах різних форм власності. Аналогічну норму доцільно було б закріпити й у Законі „Про насіння і садивний матеріал” [127], що дозволить виробляти екологічно чистий і найбільш пристосований посівний матеріал високопродуктивних зернових культур для території цієї ґрунтово-кліматичної зони, а також не завдавати екологічної шкоди використовуваній земельній ділянці.

Широкомасштабні за обсягом і глибинні за суттю процеси переходу на межі XX – XXI ст. – від радянської системи до суспільства з ринковими відносинами та європейським орієнтиром породили в українському соціумі чимало проблем, які охопили усі сфери життєдіяльності держави. Українське село не уникло цих проблем.

Після розпаду Радянського Союзу розпочалися реформи в аграрному секторі загалом, і в сільському господарстві зокрема. Становлення і розвиток незалежної України вимагало від керівництва чіткої і злагодженої роботи в усіх галузях, включаючи сільськогосподарську, тому першочерговими

завданнями стало визначення нових механізмів та органів контролю, а також прийняття законодавства, яке б регулювало їхню діяльність.

Через спектр різних соціально-економічних і правових заходів новостворена держава розпочала відновлення пріоритетності соціального розвитку в сільському господарстві. Звідси випливає, що саме в цей час сформульована певна система органів, завдання яких полягало у здійсненні державного контролю у сільському господарстві незалежної України. Сьогодні ця система виглядає наступним чином: Верховна Рада України, яка формулює державну політику в галузі сільського господарства, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, соціального і культурного розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування.

Президент України і Кабінет Міністрів України визначають потребу держави у сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку тощо.

Систему органів виконавчої влади, які безпосередньо здійснювали державне управління та контроль в галузі сільського господарства з 1992 р. очолювало Міністерство сільського господарства і продовольства України (Мінсільгосппрод України). На Міністерство покладено такі завдання: проведення державної політики у сільському господарстві; реалізація через державну ветеринарну мережу ветеринарного контролю та обслуговування тварин і птиці у всіх категоріях господарств; здійснення разом з місцевими державними адміністраціями, органами місцевого і регіонального самоврядування державного нагляду за технічним станом, якістю ремонту, додержанням правил технічної експлуатації сільськогосподарської техніки і обладнання. Міністерство сільського господарства і продовольства України було підвідомчим Кабінету Міністрів України та у своїй діяльності керувалося Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради України, указами та

розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також Положенням про Міністерство сільського господарства і продовольства України.

Президентом України 9 грудня 1994 р. прийнято Указ „Про утворення Державного комітету України з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості” [137]. Відповідно до цього законодавчого акту постановлено ліквідувати у структурі Міністерства сільського господарства і продовольства України Республіканське об'єднання по садівництву, виноградарству та виноробству „Укрсадвинпром”, а Міністерство сільського господарства і продовольства України, Українській академії аграрних наук передати до сфери управління Державного комітету України з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості відповідні підприємства, установи та наукові заклади.

Указ „Про утворення Державного комітету України з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості” [137] втратив чинність внаслідок прийняття нового указу про “Положення про Міністерство агропромислового комплексу України” [99]. Згідно з ним Міністерство агропромислового комплексу України визначалось центральним органом виконавчої влади, який забезпечував проведення в життя державної політики у галузі сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової, переробної та виноробної промисловості, здійснення заходів з метою гарантувати продовольчу безпеку держави. Мінагропрому України підпорядковувались Комітет харчової промисловості України та Комітет із питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості України. У Положенні визначені завдання Міністерства, одним з яких є організація та контроль роботи державних служб з питань насінництва і розсадництва, сортовипробування і захисту рослин, ветеринарної медицини, племінної справи, заготівлі та якості продукції, наукового і кадрового забезпечення,

стандартизації, карантинного режиму, охорони праці, техніки безпеки, нагляду за технічним станом машин і обладнання.

15 грудня 1999 р. Указом Президента України [122] на базі Міністерства агропромислового комплексу України, Державного комітету рибного господарства України, Комітету харчової промисловості України та Комітету з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості України утворено Міністерство аграрної політики України, якголовний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у галузі сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості та комплексного розвитку сільських територій.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення їх дублювання, Президентом України 9 грудня 2010 р. прийнято Указ „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [128], згідно якого правонаступником Мінагрополітики визначено Міністерство аграрної політики та продовольства України. У своїй діяльності реорганізований орган керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Під юрисдикцією Міністерства аграрної політики та продовольства України знаходяться інспекторські органи, які безпосередньо здійснюють контроль в галузі сільського господарства. Відповідно до законодавства України правове становище сільськогосподарських інспекцій – різне, але основні завдання та форми їх реалізації подібні між собою.

Закон України „Про місцеві державні адміністрації” [125] закріплює функцію контролю за місцевими державними адміністраціями, яку вони

зобов'язані реалізовувати на підвідомчій їм території. При цьому, ці органи взаємодіють із відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, а їх управління, відділи та інші структурні підрозділи підзвітні і підконтрольні відповідним міністерствам та іншим органам виконавчої влади [125].

Згідно зі ст. 33 Закону [125] обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю, а голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Очевидно, що функція контролю безпосередньо притаманна місцевим державним адміністраціям при вирішенні питань, віднесених до їх повноважень, включаючи питання сільського господарства.

На основі проведеного дослідження доцільно виділити наступні історичні етапи розвитку сільського господарства України та аналізу державного контролю у цій галузі:

Перший етап (IV тис. до н. е. – VIII ст. н. е.) характеризує становлення сільського господарства як основного виду діяльності людини.

Другий етап (IX – XII ст., Київська Русь) позначає перші спроби проведення князями адміністративної реформи, зростання продуктивних сил у сільському господарстві.

Третій етап (XII – XIV ст., Галицько-Волинське князівство) має яскраво виражений конфліктно-ворожий характер в усіх сферах життєдіяльності держави, включаючи галузь сільського господарства.

Четвертий етап (XIII – XVI ст., Велике князівство Литовське) констатує ґрунтовні зміни на користь Великого князя, зосередження у його особі контролю над усіма сферами та галузями держави.

П'ятий етап (XVII – XVIII ст., Козацько-гетьманська держава) вказує на авторитаризм гетьмана, виконання усіх адміністративних функцій, у тому

числі, здійснення державного контролю у сільському господарстві, козацькою старшиною.

На шостому етапі (кін. XVIII ст. – поч. XX ст.) можна спостерігати владно управлінський вплив двох імперій, Російської та Австрійської, на життєдіяльність української держави загалом, та сільське господарство зокрема.

Сьомий етап – період існування УНР та ЗУНР (1918 р.) насичений революційними настроями щодо зміни контролюючих органів, а також виражає централізований та односторонній характер у реалізації державного контролю у всіх сферах, охоплюючи при цьому галузь сільського господарства.

Період радянського керівництва, як *восьмий етап*, розкриває драматичні й радикальні перетворення на селі, показує малоефективні результати організації та здійснення державного контролю – з однієї сторони, та розвиток відносин у сільському господарстві, початок формування нормативно-правової бази з регулювання питань у галузі сільського господарства – з іншого боку.

Розгляд *дев'ятого етапу* (від 90-х років XX ст. до сьогодні) свідчить про побудову Української держави на основі демократичних принципів; визначення нових механізмів та органів контролю; відновлення пріоритетності соціального розвитку в сільському господарстві. Оскільки, розвивається суспільство, держави, народи, нації і наша країна не оминає цього процесу.

Отже, нам потрібно врахувати європейський досвід, який є актуальним, цікавим та важливим для України. Проте, необхідно не забувати власну історію та помилки минулого.

Як слушно зауважив професор В. І. Курило, що „всі зусилля щодо реформування державного управління будуть марними без об'єктивної оцінки реальної історичної ситуації та перспектив розвитку. Неможливо розробити наукову концепцію реформування управлінського процесу та

необхідного впливу суб'єктів соціального управління на різні сфери суспільного життя без глибокого осмислення об'єктивних законів суспільства" [70, с.58].

Ми дійшли висновку, що державний контроль є важливим інструментом державного управління, і майже неможливо виділити сферу, де б він не застосовувався. Проте існує багато проблем, які потребують нагального вирішення і які продукують напрямки подальшого розвитку державного контролю загалом та в сільському господарстві зокрема. В більшості ці негативні тенденції пов'язані з відсутністю відповідної правової основи та належного правового механізму, які б у своєму взаємопоєднанні сприяли б ефективному здійсненню державного контролю в галузі сільського господарства.

1.2. Поняття та особливості здійснення державного контролю у сільському господарстві

Як вже зазначалось, контроль – це важливий історичний процес управлінської діяльності держави, який вдосконалювався протягом багатьох років.

Реалізація державного контролю у сільському господарстві України є важливою передумовою демократичного розвитку держави. Це можна пояснити тим, що сільське господарство входить до складу агропромислового комплексу і є первинною його ланкою, а також воно включає такі основні галузі як рослинництво та тваринництво. Для нормального, чітко злагодженого функціонування цих галузей виникає необхідність у діяльності контролюючих органів, з метою активного впливу на процеси, їх розвиток, а також сприяти йому. Звідси, держава має отримувати інформацію про реальний стан справ, аналізувати розвиток подій при відповідних умовах і при потребі впливати на їх перебіг, тобто держава у притаманних їй організаційних формах, за допомогою відповідних прийомів і заходів має контролювати розвиток суспільних відносин та процеси, що при цьому відбуваються, та спрямовувати їх на забезпечення інтересів громадян [16, с. 3].

Очевидно, що саме контрольна-наглядова діяльність дає можливість удосконалювати систему управління, своєчасно здійснювати перевірки в сільському господарстві тощо. У науковій літературі існують думки, які зводяться до того, що роль контролю і нагляду – другорядна, несамоцільна.

Так, одні науковці зводять свої міркування до того, що контроль завжди є підсистемою, яка залежить від функції системи. В ідеальному випадку система сконструйована так, що вона не потребує контролю, витрати на контроль дорівнюють нулю [41, с. 51].

А такі вчені, як В. М. Горшенев та І. Б. Шахов вважають, що контрольна діяльність завжди має вторинний, виробничий, зовнішній

характер, оскільки стосується діяльності, яка вже існує зовні і незалежно від її наявності [36, с. 54].

Однак, з цими міркуваннями можна погодитись лише частково. Це можна пояснити тим, що саме контрольно-наглядова діяльність дає можливість здійснювати ефективні перевірки, проводити профілактику в певній сфері, в конкретному процесі шляхом своєчасного виявлення причин порушень, а також їх виправлення та усунення. В окремих випадках основною причиною, що негативно впливає на роль контролю і нагляду, може виступати їх вороже сприйняття як деякими керівниками, так і безпосередніми виконавцями на виробництві.

Як слушно зазначає О. Ф. Андрійко, різні автори при розгляді контролю керувалися своїм розумінням та науковими інтересами до нього, а тому і виділяли той чи інший його аспект [15, с. 10]. Щодо власного переконання вченого, то суть такого питання полягає у тому, що беручи до уваги перелік функцій управління (де контроль ставиться в кінці цього переліку) та їх розгляд. де мова йде не про другорядність контролю як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Зазначимо, щ послідовність може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але тільки не другорядність. Контроль не існує в ізольованому вигляді, як не має бути контролю заради контролю, а контроль здійснюється в певній галузі управління з її особливостями та конкретним змістом, тобто у певному обсязі та формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та врахування об'єктивних перешкод у здійсненні управлінської діяльності [17, с. 221-222].

Ми поділяємо таку позицію автора і вважаємо її найбільш вірною.

Перш ніж підійти до визначення поняття та сутності контролю у сільському господарстві України, варто зазначити, що контроль в будь-якій державній сфері повинен здійснюватись на засадах законності.

Соціальне призначення контролю полягає у тому, що він має виступати джерелом інформації стосовно процесів, які відбуваються в суспільстві і державі, з метою забезпечення законності, правопорядку, охорони і захисту прав і свобод особи [75, с. 142].

Таким чином, державний контроль, втілюючи у собі гуманні принципи, на практиці, спрямований на їх реалізацію. Державний контроль завжди здійснюється на основі норм права і має правові наслідки [73, с.11].

Контроль – це явище багатогранне і багатопланове, яке є важливою ланкою системи державного управління. Слово „контроль” походить від латинського „контролює” (від якого утворилося французьке слово „контроль”, що означає – співставлення або протиставлення). Назва функції цієї діяльності – контрольна („*lecompte*” – рахування) [161, с. 124]. На сьогодні термін „контроль” наповнений значно більшим змістом, а саме: це перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; це відповідні установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітності тощо; це заключна функція управління [3, с. 203]. Сучасний словник іноземних слів подає таке визначення терміна контроль (від франц. *controle*) – перевірка або спостереження з метою перевірки. В такому контексті термін „контроль” слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [15, с. 10-11; 39, с. 342].

Наукові підходи до визначення поняття „контроль” є різноманітними. Так, Т. Маматова вважає, що таке поняття має складатися як мінімум із трьох аспектів:

- правовий, котрий повинен будуватися як дефініція (за законом логіки, „без емоцій”);
- функціональний – як операціональне визначення, що є корисним з практичної точки зору, що спонукає до дій, передає визначення поняття шляхом конкретизації;

– інформаційний – як системна тріада дефініцій [79, с.25].

На думку Ф. Х. Адіханова контроль є необхідним елементом у забезпеченні керівництва й управління суспільством і водночас є плануванням та обліком, забезпечуючи нормальне його функціонування [7, с. 168]. Дещо інше визначення поняття „контроль” пропонує В. М. Гаращук. Контроль, він розглядає, як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку, як таку діяльність, що полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов’язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних об’єктів [151, с. 118]. Звідси впливає об’єктивна потреба у реалізації державного контролю, як складової управлінської діяльності відповідних органів.

Контроль є однією з основних функцій органів управління господарським будівництвом, що полягає у систематичній перевірці об’єктів контролю [28, с. 13-14]. Державний контроль, як зазначає В. С. Шестак, – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб’єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об’єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [143, с. 35]. У державному управлінні існує також звужене визначення контролю: „це діяльність органів, котрі в межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль” [143, с. 35]. Додамо, що А. Є. Лунев вважає, що державний контроль є однією з форм здійснення державної влади, яка забезпечує дотримання законів та інших правових актів, що видаються органами держави [169, с. 48]. Ми поділяємо дану думку, виходячи із

головного призначення контролю, яке полягає в тому, що він виступає одним із видів діяльності держави по здійсненню нею влади. Контроль притаманний кожній із гілок державної влади та входить до компетенції органів, через які вона здійснюється.

Ця точка зору також підтверджується класифікацією контролю О. Ф. Андрійка за критерієм суб'єктів, що реалізують державний контроль:

- 1) президентський контроль;
- 2) парламентський контроль;
- 3) судовий контроль;
- 4) прокурорський нагляд [15, с. 100].

Необхідно наголосити, що неправомірний розподіл компетенції між окремими гілками державної влади, нехтування ними своїх повноважень створюють сприятливе підґрунття для існування безконтрольності діяльності. В такому випадку, надзвичайно важливим є забезпечення ефективного функціонування державного механізму через законодавчу призму.

З точки зору теорії держави і права, контроль – це особлива функція держави в сфері управління, яка переважно полягає у збереженні на керованому об'єкті встановленого, законодавчо-визначеного порядку.

Очевидним є висновок, що державний контроль – невід'ємна складова соціального контролю, який, в першу чергу, виходить із потреб суспільства.

Соціальний контроль, як система перевірки процесу функціонування об'єкта, і соціальне управління тісно взаємопов'язані між собою, так як соціальний контроль входить в якості одного з компонентів механізму державного управління.

Як зазначає А. Б. Зеленцов, контроль у сфері публічного управління є одним з найважливіших засобів регулювання адміністративної діяльності. Він сприяє забезпеченню законності, ефективності та відповідності такої діяльності суспільно значимим цілям [45, с. 8]. Такий контроль поділяється

також на контроль за законністю і контроль за доцільністю. Контроль за законністю покликаний виявити відповідність адміністративних дій і рішень „букві закону”. Режим законності зобов’язує адміністративні органи і посадові особи, при реалізації своїх функцій по забезпеченню публічних інтересів діяти на основі закону і у встановлених ним межах. При цьому, вони повинні неухильно дотримуватися не лише власне законів, але й інших нормативно-правових актів, адміністративних договорів, загальних принципів права.

Узагальнюючи інтерпретації принципу законності у зарубіжних країнах Західної Європи, російські науковці формулюють такі його основні вимоги стосовно публічної адміністрації:

- підпорядкування публічної діяльності закону і визнання верховенства Конституції;
- зв’язаність адміністративної влади при виданні конкретних актів управління своїми раніше прийнятими актами;
- видання адміністративних актів тільки у межах компетенції, в установленому порядку та визначених правом (зокрема у праві Франції, як умова законності адміністративних дій, розглядається також суспільно корисна мета. Вважається, що відповідні повноваження адміністративний орган отримує з певною суспільно корисною метою і не може їх використовувати з іншою метою. Якщо таке відбувається, то має місце порушення законності, що трактується як зловживання владою);
- здійснення адміністративно-владних дій виключно на основі суворого дотримання процесуальних норм;
- дотримання прав громадян, створення для них умов, які можуть оскаржити неправомірні акти публічної адміністрації і отримати захист від адміністративного свавілля [12, с. 162-163].

Контроль за доцільністю адміністративних дій і рішень передбачає виявлення своєчасності, способів, засобів і мотивів їх здійснення, оцінку їх ефективності та спроможності максимально відповідати публічним інтересам

із мінімальною шкодою для індивідуальних прав і інтересів. Контроль доцільності має ширше поле застосування, ніж контроль законності. Він встановлює відповідність адміністративних дій вимогам „доброї адміністрації” і включає їх оцінку з точки зору розумності, ефективності та моральності [12, с. 162-163].

Отже, будь-який вид управління повинен включати в себе здійснення контролю та становити з ним стійку систему у тісному взаємозв'язку.

З урахуванням різноманітності змісту державного управління відбувається формування окремих видів контролю. Класифікувати їх можна за найрізноманітнішими підставами, враховуючи при цьому мету такого виділення, беручи до уваги різні ознаки як критерій поділу [161, с. 86]. Здійснення контрольної діяльності можна розглядати відповідно до такої систематизації:

- за органами, які її здійснюють;
- за сферою діяльності, яка підлягає контролю;
- за формами її проведення [151, с. 119].

За органами, які здійснюють контрольну діяльність: органи законодавчої влади (Верховна Рада України); Президент України; Представницький орган Автономної Республіки Крим (АРК) – Верховна Рада АРК; органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК); судові органи (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції); спеціальні контролюючі органи – державні інспекції та служби; органи місцевого самоврядування (місцеві ради і виконавчі органи) [151, с. 119].

За сферою діяльності, яка підлягає контролю: відомчий, міжвідомчий, надвідомчий. Відомчий контроль здійснюють міністерства та відомства всередині відповідної структури. Такий контроль тісно пов'язаний із завданнями, що стоять перед цими органами. У міністерствах і відомствах для реалізації контрольних функцій утворюють відомчі інспекції, групи.

Сутність міжвідомчого контролю полягає у тому, що його здійснює орган міжгалузевої компетенції за виконанням загальнообов'язкових правил, які діють у відповідній сфері. Першою особливістю такого контролю є те, що він виключає підпорядкованість, тобто здійснюється органом іншої відомчої належності. Друга особливість полягає в тому, що коло питань, яке має право перевіряти орган міжвідомчого контролю, є вузьким, спеціальним, тобто прив'язане до завдань, які стоять перед цим органом.

До міжвідомчого контролю слід віднести й контроль з боку різних спеціалізованих державних інспекцій, служб, комісій, комітетів, управлінь тощо, які структурно входять до складу відповідних міністерств чи відомств [23, с. 243].

Надвідомчий контроль здійснюють органи загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації [23, с. 243].

Характерною рисою, зазначених видів контролю, є те, що тільки за результатами відомчого й надвідомчого контролю винну особу можна притягнути до дисциплінарної відповідальності за тих обставин, якщо перевірки здійснюють вищі посадові особи. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності [23, с.243].

За формами його проведення можна виділити наступні: перевірки виконання, ревізії, витребування звітів та ін.

Безпосередньо в сільському господарстві актуальним є визначення таких видів контролю, як:

- державний контроль у рослинництві;
- державний контроль у тваринництві.

Переробна галузь та аграрний сервіс відіграють допоміжну роль в реалізації державного контролю у сільському господарстві. Враховуючи цей критерій, можна виділити такі види контролю:

- державний контроль у переробних галузях;

– державний контроль у сфері аграрного сервісу.

Зазначимо, що ці види контролю дозволяють конкретизувати певну галузь сільськогосподарського виробництва чи переробної промисловості, на яку спрямовується контрольна діяльність відповідних органів.

І. К. Залюбовська визначає такі ознаки державного контролю:

– по-перше, між контролюючим органом (посадовою особою) та підконтрольним об'єктом у більшості випадків існують відносини владної підпорядкованості;

– по-друге, об'єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкту, оскільки контролюючий має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкту;

– по-третє, у відповідних випадках контролюючий має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення;

– по-четверте, контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів із реальними діями підконтрольних та корегування виявлених відхилень [43, с.13].

Особливою ознакою контролю є його направленість. С. І. Хом'яченко наголошує, що контроль не повинен бути самоціллю влади і визначатися принципом „чим жорсткіше, тим краще”. У демократичній державі важливо, щоб результат дії був спрямований на людину, служив інтересам суспільства [162]. Т. О. Коломоець вказує, що демократизація суспільства обумовила модифікацію контролю, як функції державного управління, який із засобу покарання трансформувався в інформаційно-аналітичний засіб, а метою контролю в управлінні є забезпечення органу управління інформацією про стан керованого об'єкта, що дозволяє вчасно здійснити коригувальні дії [56].

На основі вищезазначених ознак можна зробити висновок, що державний контроль – це важлива функція управління, яка полягає у збереженні на керованому об'єкті встановленого державою порядку; його

вагомість при наявності складності проблем, що виникають в управлінській діяльності; вдосконалення механізму державного управління через контролюючу діяльність; контроль, як результативний прояв законності.

Бачиться логічною позиція В. І. Курила, за якою, в умовах переходу до ринкових відносин України, змінюються форми здійснення державного контролю, його обсяг, напрямки, але значення в цілому не зменшується [69, с.156].

І. К. Залюбовська, згідно розуміння сутності контролю у сфері управління, як нагляду за відповідністю діяльності того, ким управляють тим приписам, які він отримав від суб'єкта управління та виконанням прийнятих рішень, зазначає, що контроль є конкретним самостійним видом діяльності. Контроль не існує ізольовано, оскільки не існує контролю заради контролю. Проте його визначають, як самостійну, функціонально виділену і об'єктивно необхідну діяльність, що має свій вираз у цілеспрямованій, самостійній роботі [43, с. 7].

На думку О. Ф. Андрійко, „сутність державного контролю полягає у перевірці відповідності дій установленим правилам, нормам, стандартам, в отриманні інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві, та сприянні його подальшому розвитку” [15, с. 30].

Виходячи з розуміння суті контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом роботи. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. Така специфічність призначення контролю і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів [2, с. 58].

Е. О. Вознесенський дає наступне визначення суті контролю: „контроль є однією з основних функцій органів управління господарчим будівництвом, яка полягає у систематичній перевірці об'єктів контролю” [28, с. 13-14]. Проте в цілому з таким визначенням не можна погодитись, адже саму лише перевірку дотримання законів не можна вважати суттю контролю.

Сутність контролю, як підкреслюють О. Ф. Адрійко, В. К. Колпаков, М. С. Студенікіна та інші, полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які він (об'єкт) отримав від управляючої ланки [17, с. 221-222; 60, с. 662; 148, с. 7].

У науковій думці немає однозначного розуміння і тлумачення контролю. При узагальненому підході під контролем одні автори розуміли сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації), за допомогою яких забезпечується слідування певним „зразкам” діяльності, а також додержання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи. Інші таким вважали механізм, за допомогою якого суспільство і його підрозділи (групи, організації) забезпечують додержання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню системи. На думку третіх вчених, соціальний контроль – це цілісна система всіх соціальних регуляторів (державних і суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок). Окрім того, фахівці в галузі соціального управління вважають, що контроль – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунення його відхилень від заданих параметрів [32, с. 7-8].

Слід зазначити, що для науковців характерне спільне розуміння і визначення суті контролю у сфері управління, а саме:

- як конкретного самостійного виду роботи;
- як спостереження за дотриманням законодавства;
- як аналіз та співставлення фактичного стану із законодавчо-допустимим.

На основі загальноновизначених понять державного контролю можна сформулювати поняття державного контролю в сільському господарстві. Однак, при цьому слід врахувати ряд особливостей, що характеризують його специфіку.

Державний контроль у сільському господарстві – ценормативно-встановлена й управлінсько-визначена функція відповідних органів, реалізація якої передбачена в галузі матеріального виробництва, що займається вирощуванням сільськогосподарських культур та розведенням сільськогосподарських тварин для забезпечення населення продуктами харчування, а промисловості – сировиною, і має на меті вплинути на поведінку суб'єктів, виявити й усунути правопорушення та притягнути винних осіб до відповідальності.

Можна назвати наступні ознаки такого контролю:

- форма реалізації державної влади;
- управлінсько-визначена система перевірки;
- сукупність конкретних галузей матеріального виробництва;
- передумова демократичного розвитку держави;
- підпорядкування „букві закону”;
- виявлення фактичного стану справ у будь-якому процесі сільського господарства.

На сьогодні, сільське господарство України охоплює широкий спектр діяльності сільськогосподарських підприємств, організацій, установ, об'єднань незалежно від форм власності та організаційно-правових форм. За своєю суттю така діяльність полягає у виробництві, зберіганні, переробці та реалізації сільськогосподарської продукції. В основі ефективності цих процесів та їх механізму важливу роль відіграє державний контроль. Він охоплює як контроль безпосередньо за кожним вищезазначеним етапом, так і контроль за усіма іншими умовами аграрного виробництва, що в сукупності становлять *зміст державного контролю у галузі сільського господарства*.

Важливим питанням є з'ясування співвідношення контролю та нагляду у державному управлінні сільського господарства України.

У сучасній літературі та законодавстві чіткого розмежування щодо поняття контролю та нагляду майже не існує, хоча його можна провести. Воно полягає в широті сфери, що її охоплює контроль і нагляд, а також специфіці методів і форм впливу.

Доцільно зазначити, що для контролю і нагляду характерні деякі спільні ознаки. Їх поєднує єдина мета – забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Але контроль, на відміну від нагляду, проводиться повсякденно й безперервно широким колом органів [23, с. 244].

Дискусія навколо термінів „контроль” і „нагляд” має вже давню історію. Наша позиція зводиться до того, що родовим поняттям є „контроль”, а от нагляд є похідним від нього і має свої характерні ознаки, серед яких слід виділити: перевірку дотримання спеціальних правил, встановлених щодо об'єктів, які перебувають під наглядом; організаційну невідповідність цих об'єктів органам, що здійснюють нагляд; застосування органами, що здійснюють нагляд, визначених законом заходів відповідальності за допущені правопорушення [15, с. 91].

В ході здійснення контролю перевіряється не лише дотримання правових норм та спеціальних правил, а й діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності. Контроль може здійснюватися органами загальної компетенції, їх посадовими особами у межах визначених повноважень, а також спеціальними органами за об'єктами, як підпорядкованими, так і не підпорядкованими цим органам [15, с. 91-92].

Контроль варто вважати більш широким поняттям щодо нагляду, який варто розглядати, як звужений контроль, але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Державний нагляд здійснюється у випадках, коли мова йде про дотримання певних правил, умов, чинного законодавства. Функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за

відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері [15, с. 93]. Вона набагато ширша, і стосується перевірки доцільності ефективності, результативності управлінських рішень і діяльності в цілому.

З цього питання доцільно звернутися до філологічного тлумачення термінів „контроль” та „нагляд”. Деякі словники тлумачать ці терміни практично як синоніми [142, с. 251, 322]. Схоже визначення знаходимо у великому тлумачному словнику сучасної української мови, де „контролю” – це „перевірка відповідності контрольованого об’єкта встановленим вимогам”, а „державний нагляд” визначається як „діяльність спеціальних органів державного управління з систематичного контролю за дотриманням державних правил” [25, с. 569, 707]. Інші джерела визначають контроль, як спостереження з ознаками відповідальності за здійснювану діяльність, а нагляд – як „спостереження” з метою перевірки [156, с. 346, 1450; 155, с. 153, 401].

Заслуговує на увагу останнє визначення, оскільки саме воно найчіткіше відображає аспекти діяльності органів управління.

Залежно від об’єкта, методу та мети впливу Л. В. Коваль розмежовує поняття контролю і нагляду та вважає, що мета контрольної діяльності й мета нагляду збігаються, оскільки мають на меті дотримання (виконання) законодавчих актів; поновлення порушених діянням правовідносин; забезпечення притягнення винних до юридичної відповідальності. Якщо об’єктом контрольної діяльності є дії фізичних осіб у зв’язку з виконанням ними юридичних актів, загальнообов’язкових правил, а також перевірка фактичної наявності цінностей, то нагляд має здійснюватися за законністю юридичних актів, загальнообов’язкових правил, інструкцій, інших актів. Методи контрольної діяльності включають як відмову у схваленні, так і скасування акту під час перевірки. Існують такі види контролю: попередній, превентивний (до приведення акту до виконання), поточний (у вигляді перевірки, обліку, обстеження, фактичної ревізії, спостереження) та

заключний (відмова у схваленні акту, скасування такого у ході перевірки). Для нагляду ж характерним є наступний контроль із призупиненням акту з вимогами усунення порушень закону [53, с. 163].

На думку С. Т. Гончарука, „нагляд як специфічна форма контролю відрізняється від останнього, насамперед, меншою повнотою та глибиною контрольно-владних повноважень з боку контролюючого суб'єкта щодо діяльності підконтрольного об'єкта, характером службових відносин між ними” [35, с. 163].

При спробі ототожнення таких понять як „надвідомчий контроль” та „адміністративний нагляд” В. К. Колпаков не знайшов між ними безпосереднього ототожнення. А саме: визначаючи надвідомчий контроль як контроль, який здійснюється стосовно об'єктів, котрі організаційно не підпорядковані органу державної виконавчої влади, а от адміністративний нагляд – як здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [60, с. 668, 675].

Є. Старостяк вбачає адміністративний нагляд – різновидом надвідомчого контролю і подає його як службову функцію по відношенню до нагляду взагалі [146, с. 19]. На думку С. Т. Гончарука „адміністративний нагляд – це особливий вид управлінської діяльності спеціально уповноважених на те органів виконавчої влади (їх посадових осіб)” [35, с. 147]. М. С. Студенікіна виділяє специфіку адміністративного нагляду, котра полягає у відмежуванні граней його компетенції перевіркою лише законності дій конкретного об'єкта [148, с. 18].

Отже, очевидним є те, що у визначенні змісту адміністративного нагляду і контролю позиції вчених-адміністративістів істотно відрізняються. Це пояснюється наявністю різних думок щодо існування контролю і нагляду як різних, самостійних категорій, або тісно взаємопов'язаних між собою.

Для кращого розуміння сутності контролю необхідно визначити його мету, завдання, функції та принципи.

Як зазначалося, контроль відіграє активну роль здебільшого там, де стан справ фактично не відповідає належному стану і трапляється передусім у межах встановленого законом порядку. Найголовніше призначення контролю та нагляду – констатувати те, що потрібно.

Заслуговує уваги зарубіжний досвід організації державного контролю. Його різноманітність базується на основі загальних принципів. У 1953 році створена і діє неурядова організація вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), яка створена з метою вивчення і поширення позитивного досвіду у контрольній практиці зарубіжних країн. До її складу входять контрольні органи 130 держав світу. Через кожні три роки проводяться конгреси ІНТОСАІ, видається журнал. Відповідно до програми діяльності організації проводяться семінари, конференції, здійснюється обмін стажистами. У межах ІНТОСАІ діє Міжнародний центр розвитку контролю, головним завданням якого є підготовка, перепідготовка контролерів. На своєму ІХ конгресі, який відбувся у м. Лімі в 1977 р., ІНТОСАІ прийняла Лімську декларацію керівних принципів контролю, яка не втратила свого значення та актуальності і до сьогодні [153, с. 479].

В українській науковій літературі існують різні думки з приводу визначення місця та значення контролю (нагляду), які заслуговують уваги. Зокрема, вони зводяться до наступних аспектів: він розглядається як самостійна функція управління; об'єднується з аналізом і обліком; взагалі не вводить до складу функцій управління та ін.

Так, Б. М. Біренберг, об'єднуючи контроль із економічним аналізом, вважає, що його завдання полягає в отриманні фактичних даних, співставленні з критеріями, що характеризують цілі управління, виявленні відхилень, з'ясуванні причин їх утворення. Вчений підкреслює, що контроль виконання рішення передбачає проведення систематичного аналізу ходу його реалізації. Саме тому він найтіснішим чином поєднується з аналізом, більше

того, включає в себе аналіз [144, с.51-53]. Це твердження притаманне і для контрольно-наглядової діяльності у галузі сільського господарства.

Згідно переконання Б. І. Валуєва: перед контролем (наглядом) не ставиться завдання усунення негативних відхилень і розвитку позитивних тенденцій, тому що це завдання не становить змісту контролю (нагляду) – воно належить до інших функцій управління: економічного аналізу, регулювання, планування [87, с.37]. Очевидно, що з таким міркуванням не можливо погодитись, оскільки в завдання контролю безпосередньо входить виявлення причин відхилень, а також їх правовий аналіз.

Загальна мета контролю і нагляду полягає в тому, щоб бачити фактичний стан справ у будь-якому процесі, співставляти відповідність цього стану наміченим цілям і, у випадку необхідності, застосовувати корегуючі заходи щодо приведення підконтрольного об'єкту до належного стану. Перспективні завдання контролю полягають у тому, щоб відновлювати, встановлювати, консервувати та спрямовувати суспільні процеси, або, навпаки – один суб'єкт, аналізуючи діяння та результати діянь іншого, повинен виявити результати впливу суб'єкта на об'єкт, допущені відхилення від вимог управлінських рішень, прийнятих принципів організації та регулювання, причини цих відхилень, а також визначити шляхи подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [150, с.44].

На думку В. І. Курила „мета контрольної діяльності вищого контрольного органу – законність, правильність, ефективність і економічність управління грошовими і матеріальними засадами – основному однаково важливі. В його розумінні справою вищого контрольного органу є визначення відносної важливості тієї чи іншої із них” [69, с.166].

Отже, основною метою контролю є орієнтація управлінського процесу в необхідному (оптимальному) напрямі розвитку, тобто це „управління управлінням”, тому контроль не замінює управління, а спрямовує його до суспільного прогресу [150, с.44].

Метою державного контролю у сільському господарстві України є забезпечення повною обізнаністю органів державного управління станом виробничо-господарського функціонування кожної ізгалузей сільського господарства, кожного окремого самостійного виробничо-підприємницького підприємства як суб'єктів аграрного права. Основна ціль такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, наявності відхилень від прийнятих вимог, а також визначенні причин цих відхилень і шляхи їх подолання. Мета впливає із специфіки різноаспектної діяльності в галузі сільського господарства, а також особливостей здійснення державно-правового регулювання такого господарства.

Функції контролю – це основні напрями його впливу на людину, на суспільство, на суспільні відносини, на процеси, що відбуваються в них.

З огляду на соціально-економічні та національні особливості України, рівень загальної культури і правової свідомості народу, можна висловити думку про можливість поділу всієї сукупності функцій (прав) державної влади в Україні на законодавчі, виконавчі, судові, прокурорсько-наглядові [88, с.60; 89, с.99-101], до яких можна долучити і контрольні [15, с.38].

В юридичній літературі зазначається, що функції контролю (нагляду) поглинають функції аналізу через те, що в ході контрольно-наглядової діяльності з'ясовуються причини відхилень від планів, норм, стандартів. Керуючись такою логікою можна сказати, що оскільки в процесі аналізу відхилення від норм використовуються ширше, ніж це робиться під час контролю (нагляду), то й аналіз включає в себе функцію контролю. Звідси випливає, що таке твердження є абсурдним.

Найчастіше його функція полягає у збереженні на керованому об'єкті встановленого державою порядку, не передбачаючи участі в його зміні чи санкціонування зміни. У контексті нашого дослідження мова йде про правовідносини, що складаються в галузі сільського господарства і полягають у фактичній перевірці стану справ, дотримання вимог законодавства тощо.

Важливою думкою серед наукових досліджень щодо суті і змісту контролю (нагляду) є позиція О. В. Шоріної, яка доводить, що більш широкому розкриттю змісту функцій контролю допомагає аналіз його внутрішньої структури [167, с. 135], згідно якої процес здійснення контролю (нагляду) поділяється на наступні етапи:

- стадія констатації (тобто встановлення фактичного стану речей);
- стадія аналізу (тобто порівняння фактичного стану із заданим режимом та оцінка характеру допущених відхилень);
- стадія розробки заходів для поліпшення та проведення корекції процесу управління, прийняття заходів щодо їх реалізації.

Слід зазначити, що при такому аналізі відображаються особливості контрольно-наглядової діяльності, які полягають у наданні функції контролю передової, самостійної ролі, нерозривно пов'язаної з реалізацією інших функцій управління в державі загалом, та в галузі сільського господарства зокрема.

Найближчою функцією контролю (нагляду) є функція обліку, згідно її змісту багато дослідників розуміють контроль (нагляд), як органічну частину обліку.

Так, В. Г. Афанасьєв вважає, що „здійснення функції обліку є водночас і здійсненням функції контролю” [18, с. 240]. Проблематично погодитися з таким переконанням, адже облік як функція управління – це кількісна, цифрова реєстрація фактів та явищ з наступним підрахунком підсумкових даних. На нашу думку, контроль взагалі не може існувати без обліку, спостереження, вимірювання, реєстрації.

В свою чергу, О. О. Шпіг називає характерною особливістю контролю (нагляду) у сфері управління – функцію його подовженості. Контроль здійснюється протягом усього часу, на всіх стадіях практичної реалізації управлінського рішення, його зміст полягає у виявленні порушень ходу фінансової та господарської діяльності та усуненні їх причин, в узагальненні існуючого досвіду фінансової та господарської діяльності [168, с. 17].

Вірними висновками з цього питання є твердження І. П. Устинової, які зводяться до того, що контроль – категорія багатоаспектна, і визначення її суті залежить від тієї точки зору, відносно якої розглядається поняття та суть контролю як явища в державі і науці [159, с. 23].

Власними функціями контролю О. Ф. Андрійко називає функцію: регулюючу, профілактичну, правоохоронну та інформаційну, в яких і виявляється організуюча роль контрольної діяльності.

Регулююча функція контролю спрямовується на те, щоб у випадку виявлення розходжень між заданими і фактичними діями, шляхами, обраними для досягнення мети, можна було прийняти рішення, спрямоване на виправлення ситуації [15, с.47].

Здійснення *профілактичної функції* дає змогу виявити і попередити саму можливість невиконання рішення та скоєння правопорушення. Метою профілактики є виявлення причин і умов вчинення правопорушень із їх наступним усуненням для недопущення нових протиправних дій [15, с.47].

Як засіб забезпечення законності, контроль має і *правоохоронну функцію*, яка спрямована на припинення неправомірних дій відповідних органів і посадових осіб або на необхідність виконання встановлених правил. Вона пов'язана з притягненням до юридичної відповідальності, яка, у свою чергу, є засобом реагування держави, її органів на вчинене правопорушення [15, с.47].

Здійснення *інформаційної функції* дає можливість суб'єкту управління отримувати інформацію про стан справ у сфері його інтересів, про результати управлінського впливу, про відповідність діяльності об'єкта чи об'єктів управління визначеним завданням і встановленим межах [15, с. 47].

Отже, підсумовуючи вищесказане, слід зауважити, що контроль – це не тільки елемент, етап управлінського процесу, а й важлива функція управління, котра здійснюється на всіх його стадіях. І в жодному разі не можна зводити контроль (нагляд) лише до методу чи форми управління, тому

що він є і формою, і методом, і самостійною функцією та стадією управління в галузі сільського господарства.

В теорії держави і права *принципи* – це провідні засади, ідеї, які в конкретному вигляді характеризують його зміст та визначають його спрямованість. Вони зумовлені об'єктивними закономірностями існування та розвитку суспільства, а також процесів, які відбуваються в ньому. З теоретичної позиції серед таких провідних засад та ідей розрізняють: правові аксіоми і правові презумпції.

Правові аксіоми – це такі ідеї, положення, які сприймаються без доведення.

Правові презумпції – це такі правові ідеї, які припускають їх істинність без доведення, іншими словами це – припущення [66, с. 141].

Термін „принципи” походить від лат. „*principium*” – початок, закон, принцип [38, с. 305]. Загалом, під принципами варто розуміти основні засади, на яких базується організація контролю. Вони характеризуються своєю універсальністю, вищою імперативністю та покликані забезпечити ефективність та дієвість контролю. Ці принципи є загальними для контролю в цілому, але вони поширюються і на галузь сільського господарства, зокрема.

Принципи контролю – це науково обґрунтовані та апробовані практикою, закріплені прямо чи опосередковано у нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його ефективність [65].

Як правило, принципи формулюються у вигляді певних наукових положень, втілених у своїй основі правом та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей. Термін „принцип” розуміється як: основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду; основа будови чи дії будь-якого приладу або машини; внутрішнє переконання людини, яке визначає її відношення до дійсності, її норми поведінки та діяльності. Звідси принципи соціального управління – це вихідні

основоположні вимоги, якими керуються суб'єкти управління на практиці. У сукупності принципи управління виконують у системі управління найважливішу антиентропійну функцію, зазвичай за умови, що управлінець діє відповідно до них [37, с. 36-37].

Контролю притаманні як загальні так і спеціальні принципи, які в своїй сукупності відображають його специфіку. У цьому випадку перед тим, як робити аналіз різноманітним принципам контролю, необхідно вказати на їх загальнолюдський характер. Його притаманність говорить про існування державних юридичних ідеалів, які зумовлені певним рівнем всесвітнього розвитку, цивілізації, втілення найкращих прогресивних здобутків правової історії людства. Такий характер спостерігається у наступних аспектах:

- юридична рівність однойменних суб'єктів перед державою і законом;
- законодавча закріпленість та захищеність юридичних прав людини, міра їх свободи;
- взаємопов'язаність прав та обов'язків;
- функціонування в суспільному житті загально дозвільних принципів, презумпції невинності особи тощо.

Питання принципів контролю у своїх дослідженнях розвивали такі вчені: О. Ф. Андрійко, В. В. Костилов, Д. В. Лученко, Т. О. Коломоєць, В.Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко, С. І. Хом'яченко та ін.

Зазначимо, що саме О. Ф. Андрійко, визначаючи загальні засади державного контролю, особливу увагу приділяє визначенню принципів контролю [15, с. 267].

Головним принципом контролю В. В. Костилов вважає принцип *законності*, який передбачає проведення контролю на основі чинного законодавства, у межах правових норм, уповноваженими органами, посадовими особами, державними службовцями. Інші принципи логічно впливають з нього [65]. Принцип законності є загальним принципом права нашої держави, але у сфері контролю він має особливе значення і з одного боку означає, що контролюючі органи зобов'язані забезпечити дотримання

підконтрольними об'єктами чинного законодавства, а з іншого – що самі контролюючі органи зобов'язані неухильно дотримуватись цих законів [65]. Так, згідно зі ст. 19 Конституції України [63] органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

На сьогодні, механізм забезпечення реалізації принципу законності під час проведення контролю потребує вдосконалення [15, с.21].

Важливим принципом здійснення контролю є *гласність*. Її значення полягає у формуванні правової культури членів суспільства, забезпеченні доступності і відкритості контрольного процесу та його результатів [65]. Без гласності не може бути демократії, тобто творчості мас, їх участі в державотворенні, у розбудовчих процесах, а саме всього того, з чого складається народовладдя [15, с.28].

Згідно з цим принципом, відбувається інформування громадян, посадових осіб, підприємств, установ, організацій, як підконтрольних об'єктів. Це, в свою чергу, санкціонує результативне усунення безгосподарності, бездіяльності органів управління та порушення прав людини. Як наслідок – забезпечення законності, дисципліни й ефективності у контрольній діяльності відповідних органів.

Демократизація і гласність – це європейські орієнтири розвитку суспільства, на які повинна опиратися наша держава. Вони передбачають відкритість у діяльності державних органів, широку інформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їх інтересів. Офіційне оприлюднення такої практики послужить сигналом попередження правопорушень на підконтрольних об'єктах.

Проте, як зазначає О. Ф. Андрійко, гласність передбачає не лише інформування про наявність досягнень, недоліків, прорахунків, але й

постановку, актуальність проблем, обговорення проектів, пошук шляхів доцільності їх здійснення [15, с. 29].

Принцип *системності* (систематичності контролю) вбачає проведення контролю у його безперервності, тобто послідовно, згідно певної схеми. Систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи попереджувати непередбачені наслідки. Єдність державного контролю, яку створює і структурна упорядкованість системи, забезпечує стійкість, охоплюваність, синхронність його функціонування [15, с.22].

Контроль у галузі сільського господарства повинен здійснюватись на всіх його стадіях організації та розвитку, адже будь-які неправомірні відхилення можуть викликати негативні наслідки з незворотним характером. При цьому реалізовується можливість щодо прийняття своєчасних і необхідних за даних обставин заходів, дій на підконтрольному об'єкті.

Принцип *загальності* передбачає, що контроль у галузі сільського господарства охоплює усі його підгалузі. Такий принцип дає змогу реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності сільського господарства України, а також визначити завдання й міру потреби втручання з боку відповідних державних органів.

Необхідність існування принципів *дієвості* та *оперативності* зумовлена наявністю численних порушень законодавства України підконтрольними суб'єктами. Солідарною в цьому питанні є позиція В. В. Костилева, оскільки вчений вважає, що „контроль, який спрямований на встановлення законності і правопорядку, в своїй реалізації, повинен опиратися на дані принципи. За їх допомогою своєчасно виявляються правопорушення, вживаються заходи для ліквідації їх шкідливих наслідків, здійснюється попередження нових правопорушень” [65]. Крім того, принципи дієвості та оперативності виступають „інструментами” ліквідації

таких явищ, як правовий нігілізм, відсутність дисципліни, безвідповідальності тощо.

Мета принципу *дієвості* контролю, в першу чергу, спрямована на захист інтересів громадянина, суспільства і самої держави. Дієвість контролю полягає у реальних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На нього покладено обов'язок не лише розкрити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту.

В принципі дієвості контролю закладена функція реагування контролюючих органів на порушення чинного законодавства, шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачі результатів і висновків уповноваженим органам для прийняття відповідних рішень.

Принцип дієвості тісно пов'язаний із принципом *об'єктивності* контролю, який забезпечує істинне відображення фактів і явищ, запобігає неправомірним діям щодо підконтрольних суб'єктів з боку контролюючих державних органів. Принцип об'єктивності контролю передбачає всебічний розгляд реальних подій, а також вимагає ретельного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок [15, с.267].

Будь-яке управлінське рішення несе в собі елемент суб'єктивності, однак воно має базуватися на об'єктивних, правдивих фактах. Так і контрольна діяльність має ґрунтуватися на дійсності, реальності, конкретності подій.

У свою чергу, принцип об'єктивності передбачає принципи *всебічності* та *глибини* проведення контролю, що означає охоплення контролем не лише наслідків, але й причин їх настання (наприклад, передбачає вивчення усіх деталей ситуації, яка склалася при перевірці).

Принцип всебічності співзвучний з принципом неупередженості контролю, сутність якого полягає у покладанні завдань контролю на

структури та осіб, які не мають підстав бути зацікавленими в певних його результатах. Цей принцип має також тісний зв'язок із систематичністю проведення державного контролю. Спостереження, перевірки й аналіз інформації щодо підконтрольного суб'єкта мають здійснюватися систематично, щоб можна було визначити певну динаміку процесів, вплив різних факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Такий підхід дає змогу контролюючим органам проаналізувати стан справ і визначити тенденції, розробити обґрунтовані рекомендації або представити компетентним органам свою позицію щодо застосування заходів впливу [15, с.25].

Т. О. Коломєць важливим домінантом контролю вважає *принцип реальності*, який за його визначенням, забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів [56]. На сьогодні, цей принцип відіграє важливу роль в управлінській діяльності, так як, незважаючи на існування закону, він у першу чергу має бути дієвим і не має носити декларативного характеру, а контроль повинен стати реальним. Саме ефективність здійснення контролю та дотримання при цьому норм права насамперед залежать від реальності контролю.

Вагомим у здійсненні контролі є закріплення принципу *професіоналізму*. За його допомогою створюються сприятливі умови для добору і розстановки у відповідних державних органах влади найкваліфікованіших кадрів, залучення високопрофесійних працівників, що в результаті забезпечує ефективну діяльність цих органів.

З цим принципом тісно пов'язаний *принцип делегування повноважень*, суть якого полягає у наділенні контролюючих органів повноваженнями відповідно до їх функцій. При цьому, інспекції, індивідуальні у своїй діяльності, становлять єдину систему органів. На практиці такий принцип дозволяє уникнути узурпації влади в одних руках.

На думку Д. В. Лученка, важливо законодавчо закріпити принцип *делікатності* контролю, який полягає у тому, що „контролюючий суб'єкт

повинен застосовувати всі доступні для нього засоби, щоб не перешкоджати своїми діями нормальному функціонуванню підконтрольного об'єкта" [74].

Таким чином, основними принципами контролю є законність, гласність, системність, загальність, дієвість, об'єктивність, всебічність, реальність, професіоналізм, делегування повноважень, делікатність. Як вважає О. Ф. Андрійко, вони покликані забезпечити:

- реальність оцінки ситуації, яка склалася на підконтрольному об'єкті для співставлення її з плановими завданнями та визначенням необхідних меж втручання;

- об'єктивність результатів контролю, визначення ступеню відповідальності посадових осіб за певні порушення при виконанні своїх завдань;

- здійснення постійного моніторингу стану справ у конкретній галузі або сфері управління та вплив контрольної діяльності на підвищення ефективності діяльності органу;

- усунення порушень, виявлених за результатами перевірки;
- дотримання контрольними органами законодавства при здійсненні контролю [15, с.267].

Основні принципи державного контролю є ідентичними для державного контролю в сільському господарстві. Проте, слід зазначити, що для кожної ділянки сільського господарства притаманний ряд своїх, індивідуально-визначених принципів, що характеризуються специфікою його об'єкта.

Так, наприклад, відповідно до ст. 3 Закону України „Про державний контроль за використанням та охороною земель” [104] основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;

- пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами;
- повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України;
- поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

Отже, призначення державного контролю в будь-якій галузі, включаючи сільське господарство, визначається через ряд принципів. Це створює для суспільства передумови глибокого розуміння тих процесів, які відбуваються у державі.

На основі аналізу цього питання можна стверджувати, що останнім часом акцентується увага на дослідженні проблеми контролю, який, в свою чергу, не обмежується заходами щодо перевірки відповідності певної системи наперед заданим параметрам.

Більшість науковців, практиків, авторів законодавчих актів по-різному розкривають сутність контролю, вбачаючи в ньому об'єктивне суспільне явище, елемент управління, сукупність процесів, самостійний вид діяльності відповідних органів тощо.

Проте, на нашу думку, такі суперечності є несуттєвими, оскільки питання розгляду контролю характеризується, в першу чергу, такими визначальними позиціями:

- 1) в основі його становлення та в процесі здійснення лежать певні правові засади;
- 2) він притаманний кожній державі, кожній соціальній системі і без його участі не обходиться жоден правовий механізм.

Висновки до розділу 1

Проведені у розділі 1 дослідження дають підстави зробити наступні висновки.

Становлення та розвиток державного контролю у сільському господарстві України має надзвичайно багатий історичний досвід та розглядається в контексті формування української державності.

Державний контроль в сільському господарстві – це нормативно-встановлена й управлінсько-визначена функція відповідних органів, реалізація якої передбачена в галузі матеріального виробництва, що займається вирощуванням сільськогосподарських культур та розведенням сільськогосподарських тварин для забезпечення населення продуктами харчування, а промисловості – сировиною, і має на меті вплинути на поведінку суб'єктів, виявити й усунути правопорушення та притягнути винних осіб до відповідальності.

В науці немає однозначного розуміння і тлумачення контролю. Як слушно зауважила О. Ф. Андрійко, різні автори при розгляді контролю керувалися своїм розумінням та науковими інтересами до нього, а тому і виділяли той чи інший його аспект [15, с. 10].

Для державного контролю у сільському господарстві України як для будь-якого виду контролю характерна „своя” специфіка, що проявляється у визначенні його мети, завдань, функцій та принципів.

Отже, державний контроль є важливим інструментом державного управління, і майже неможливо виділити галузь, де б він не застосовувався. Слід наголосити, що контроль – це не тільки елемент, етап управлінського процесу, а важлива функція управління, яка здійснюється на всіх його стадіях. І в жодному разі не можна зводити контроль (нагляд) лише до методу чи форми управління, тому що він є і формою, і методом, і самостійною функцією та стадією управління взагалі та в галузі сільського господарства зокрема.

Проте існує багато проблем, які потребують нагального вирішення і котрі формують напрямки подальшого розвитку державного контролю загалом та в сільському господарстві зокрема. У більшості ці негативні тенденції пов'язані з відсутністю відповідної правової основи та належного правового механізму, які б у своєму взаємопоеднанні сприяли б ефективному здійсненню державного контролю в галузі сільського господарства.

РОЗДІЛ 2

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Загальна характеристика інституту державного контролю у сільському господарстві України

Поряд із численними дослідженнями загальної характеристики державного контролю, безпосереднє дослідження інституту державного контролю у сільському господарстві України в адміністративно-правовій науці відсутнє. Аналіз джерел свідчить, що увага вчених-адміністративістів зосереджується на поверхневому розгляді інституту державного контролю у сільському господарстві України, де подано лишень фрагментний розбір у рамках загальної характеристики державного контролю.

У ході пошуку найкращого варіанту щодо розгляду цього питання, особливу увагу необхідно приділити поняттю інституту та його складовим.

Інститут права – це відносно відокремлений комплекс юридичних норм, що регулюють певний однорідний вид, групу суспільних відносин [66, с. 167].

Ознаками інституту права є:

- наявність сукупності нормативних приписів;
- юридична однорідність названих приписів;
- об'єднання правових норм стійкими закономірностями і зв'язками, які віддзеркалюються в юридичних приписах і в цілому в праві [66, с. 169].

Виходячи з таких загальнотеоретичних визначень, можна сформулювати поняття та ознаки інституту державного контролю у сільському господарстві України.

Інститут державного контролю у сільському господарстві – це розрізнений, нормативно встановлений комплекс норм, що спрямований на

регулювання суспільних відносин державної контрольної діяльності в галузі сільського господарства України. Такі суспільні відносини охоплюють питання державного контролю у галузях: розведення сільськогосподарських тварин, якості харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, вирощування сільськогосподарських культур, стану сільськогосподарських рослин, використання і відтворення водних живих ресурсів, технічних засобів для агропромислового комплексу тощо.

Враховуючи багатоаспектність інститут державного контролю в сільському господарстві України, доцільно виділити його *основні ознаки*:

1. Присутність значної нормативної бази в законодавстві України, зокрема: Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України „Про захист рослин”, „Про карантин рослин”, „Про насіння і садивний матеріал”, „Про охорону прав на сорти рослин”, „Про племінну справу у тваринництві”, „Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України”, „Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини” та ін., Постанов Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства аграрної політики та продовольства України тощо.

На думку Т. С. Кичилюк нині належне зміцнення контрольної діяльності, спрямованої на зміцнення режиму законності, ускладнене відсутністю нормативних актів, що регламентують процедуру її здійснення. Адже актів, що приймаються в окремих галузях державного контролю, буває недостатньо щоб повністю врегулювати процедуру його здійснення. В умовах адміністративної реформи автор пропонує закріпити у проекті Адміністративно-процедурного Кодексу України процедурні правила здійснення контрольної діяльності спеціальними контролюючими суб'єктами – інспекціями [50, с. 131].

2. Юридична однорідність цих нормативних засад.
3. Тісний взаємозв'язок між правовими нормами.

4. Реалізація юридично-однорідних приписів на засадах законності, дисципліни, соціальної справедливості, ефективності та гуманізму. Істотно зазначити, що такі поняття є невід'ємними одне від одного. Термін „законність” трактується як режим державного і суспільного життя, при якому забезпечується повне й неухильне дотримання і виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами [152, с. 154]. Це означає, що законність обов'язкова для всіх інституцій держави й суспільства. Вона також є головною умовою, що забезпечує безперешкодну реалізацію прав громадян, громадських утворень на самовираження та вільний розвиток [23, с. 237]. Дотримання закону є необхідною умовою існування будь-якого організованого суспільства. Законність – це комплексне політико-правове явище, яке характеризується неухильним дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права [147, с. 192]. Для неї характерні такі основні риси: 1) універсальність, тобто положення законів, які регулюють суспільні відносини незалежно від місця і часу виникнення суспільних відносин; 2) загальнообов'язковість, де притамана вища юридична сила законів, оскільки приписи норм права обов'язкові для всіх суб'єктів права, незалежно від майнового статусу, належності до державної влади тощо; 3) обґрунтованість – положення законів мають об'єктивний характер, вони насправді спрямовують суспільні відносини у вигідні для суспільства напрями, коли досягається баланс інтересів людини та держави; 4) наявність у державі органів, які забезпечують дотримання законності [147, с. 192-193].

Принцип законності безпосередньо закріплений у ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якій говориться, що законність – це „принцип, обов'язкова вимога, метод, режим і стан неухильного дотримання, виконання і застосування законів та заснованих на них інших правових актів усіма учасниками суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя” [54, с. 13].

Обов'язок дотримуватися вимог законності поширюється на всі

суб'єкти права, до того ж це положення закріплене багатьма конституційними положеннями. Так, у ст. 6 Конституції України проголошується, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. а от ст. 68 Основного Закону визначає, що „кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей” [63].

Законність можлива лише при суворому дотриманні дисципліни всіма фізичними і юридичними особами, а дисципліна, у свою чергу, обумовлюється рамками закону [31, с. 4].

Дисципліна – це свідоме додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Говорячи про дисципліну, слід відзначити, що вона, на відміну від законності, більш наближена до людини. Остання може не знати чинного законодавства, не володіти інформацією щодо того, як норми права регулюють ті чи інші суспільні відносини, водночас про дисципліну людина знає [147, с. 193]. Особливими рисами дисципліни є: 1) наявність певної системи норм, правил поведінки людей; 2) вказану систему сформовано набагато раніше, ніж систему законодавства; 3) існування певних різновидів дисципліни залежно від варіантів людських колективів; 4) нерідко норми дисципліни не закріплено в чинному законодавстві [147, с. 193].

Підсумуємо, що законність і дисципліна є необхідними умовами існування демократичної держави [147, с. 193].

У дієвості (ефективності) контролю відображений його зміст і призначення. Контроль не повинен бути лише засобом реєстрації упущень та недоліків. Адже недостатньо виявити порушення, необхідно знайти причини і вжити заходів до їх усунення[65]. При цьому ефективність державного контролю не визначається кількістю проведених перевірок, ревізій, рейдів, звітів чи різних розпоряджень, наказів, постанов, прийнятих у процесі

контролю. Це може створювати лише видимість дієвості, яка не має нічого спільного з результативністю контролю, запобіганням чи попередженням неправомірних дій, його охоронною функцією [15, с. 22-23].

5. Наявність суб'єктів, об'єктів управління та владної підпорядкованості між ними. Управління полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на його об'єкт, тому для здійснення управлінського процесу необхідним є суб'єкт і об'єкт управління – тільки між ними й можливе налагодження управлінських відносин [34, с. 14].

Суб'єкт управління – це той, хто керує, виконує функції управління [34, с. 14]. В. І. Курило вважає, що суб'єктом управління є „система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, які дозволяють їй втілювати свою волю в форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє. До суб'єктів державного управління відносяться: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, місцеві державні адміністрації); посадові особи; державні службовці, які наділені державно-владними повноваженнями; органи місцевого самоврядування, яким делеговані певні функції державного управління та їх посадові особи, які наділені певними державно-владними повноваженнями” [69, с. 73].

Важливе місце в системі органів державного управління сільським господарством належить спеціальним органам – державним інспекціям.

Актуальним у цьому питанні є позиція Я. А. Здіра щодо розмежування між органами державного управління і держінспекціями. Автор зазначає, що „органи галузевого або функціонального управління виконують завдання щоденного керівництва дорученою їм сферою і безпосередньо організовують виконання законів, рішень, директив. Держінспекції ж виконують більш обмежені завдання: вони здійснюють контроль та нагляд за виконання та дотриманням визначених правил, при чому контроль суворо обмежений щодо права держінспекції втручатися в оперативно-організаторську діяльність підконтрольного об'єкта” [44, с. 98].

На думку О. Ю. Піддубного особливого значення набуває діяльність інспекцій в ситуаціях, коли вона пов'язана з інтересами громадян, їх здоров'ям, безпекою, що характерне практично для кожної інспекції в агропромисловому комплексі [94].

В організаційному відношенні відзначається подвійна природа інспекційних органів – з одного боку, кожна держінспекція – це немов би складова частина відповідного апарату галузевого управління (наприклад міністерства, з яким держінспекція безпосередньо пов'язана спільністю завдань, і відповідно своєю структурою). Але, з іншого боку, в силу специфіки повноважень і методів діяльності держінспекції наділені і певною організаційною відокремленістю. Знаходячись у більшості випадків у віданні якого-небудь галузевого органу державного управління і керуючись його завданнями, кожна держінспекція разом з тим в організаційно-структурному відношенні отримує певну автономію, має особливе становище, в якому передбачена структура, повноваження і порядок діяльності держінспекцій [44, с. 10].

Державні інспекції є специфічними органами державного управління. Ця специфіка обумовлена рядом рис, які виділяють державні інспекції із усієї сукупності органів управління. По-перше, вони, як правило, не утворюють самостійної системи органів виконавчої влади, а входять до складу інших органів як структурні підрозділи. По-друге, їх діяльність має вузькоспеціалізований характер. По-третє, повноваження державних інспекцій поширюються на організації і посадових осіб незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також на громадян. По-четверте, діяльність державних інспекцій в необхідних випадках включає застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень [13, с. 47-52].

Необхідною передумовою до безпосереднього аналізу контрольних повноважень інспекційних органів у галузі сільського господарства є визначення їх правового статусу.

У теорії держави і права правовий статус суб'єкта правовідносин визначається, як сукупність прав та обов'язків. Під правовим статусом державного органу, як спеціального суб'єкта правовідносин прийнято розуміти певну сукупність його повноважень, юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань, а також його організаційну структуру, відповідальність тощо.

До основних елементів правового статусу такого суб'єкта відносять: компетенцію, організаційну структуру, відповідальність. Головним елементом правового статусу державного органу інспектування є компетенція, що включає в себе права і обов'язки.

Організаційна структура є наступним складовим елементом правового статусу цього суб'єкта. До неї належать положення, які визначають порядок утворення і структуру органу, порядок встановлення посади, а також порядок призначення до складу органу і заміщення відповідної посади. Оскільки державні інспекції, тобто їх співпрацівники, є представниками виконавчої влади, які займають різні посади в державних органах, то всі організаційні елементи їх правового статусу закріплені у відповідних положеннях про інспекції [13, с. 111].

Відповідальність є невід'ємною частиною правового статусу державних інспекцій, які зобов'язані нести її у випадку порушення законності, прав особи в процесі здійснення своїх функцій [21, с. 70]. Згідно з ч. 2. ст. 19 Конституції України „органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повноважень і засобами, які передбачені Конституцією і законами України”, де ст. 56 Конституції України передбачає, що „кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень” [63].

При цьому варто зазначити, що правовий статус інспекційних органів визначається відповідно до законодавчої бази України.

Додамо, що *об'єкт управління* – є те, на що спрямовано керівний вплив суб'єкта [34, с. 14]. Основними об'єктами державного управління, які здійснюються органами виконавчої влади (в системі органів виконавчої влади), В. І. Курило називає підлеглі органи виконавчої влади, інститути єдиної системи виконавчої влади, державні організації і установи з особливим статусом, координаційні та дорадчі органи, що утворюються органами виконавчої влади, а також інші органи, що створюються при них; державні підприємства, установи і організації, підвідомчі органам виконавчої влади; налагоджену систему взаємовідносин між цими органами, а також процеси перетворення державної власності (приватизація, конверсія і т.д.), цільові програми, операції тощо [69, с. 73].

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення у галузі сільського господарства об'єктами управління виступають суспільні відносини, пов'язані з: потравою посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодженням насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств; порушенням порядку та умов ведення насінництва та розсадництва; порушенням вимог щодо виконання фітосанітарних заходів; ввезенням в Україну, вивезенням з України, транзитом через її територію, вивезенням з карантинних зон або ввезенням до них об'єктів регулювання, які не пройшли фіто санітарного контролю; невжиттям заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки; незаконним посівом та вирощуванням снотворного маку чи конопель; порушенням правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог; порушенням законодавства про племінну справу у тваринництві; грубим порушенням механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки.

6. Державно-владний характер відносин, тобто один із суб'єктів наділений державою владними повноваженнями стосовно інших суб'єктів. В. Г. Афанасьєв відзначав, що „мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, а також визначенні причин цих відхилень і шляхів подолання виявлених перешкод для ефективного функціонування всієї системи”[18, с. 12].

7. Інформаційність щодо отриманих даних у галузі сільського господарства, виявлення правопорушень. Так, суспільне призначення контролю полягає у тому, що він слугує засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві і різних його утвореннях, допомагає визначити відповідність дій на шляху досягнення мети, виявити причини відхилення від неї, розробити заходи, що протидіють виявленим відхиленням [166, с. 119].

Бачиться логічною позиція В. І. Курила про зростання ролі інформаційного чинника до рівня домінуючого. На його думку „використання принципу інформаційної достатності дає можливість впорядкувати інформаційні потоки з метою уникнення інформаційного перенавантаження вищих рівнів управлінської системи. При цьому важливими аспектами є достовірність та змістовність інформації, оскільки від названих ознак інформації залежить правильність управлінського рішення”[69, с. 106].

8. Вплив на підконтрольний суб'єкт за допущені правопорушення.

Згідно загальнотеоретичної класифікації інститути права поділяються на: галузеві та міжгалузеві. Галузеві – це такі інститути, які створюються нормами однієї галузі права, а міжгалузеві – об'єднують норми, які належать до різних галузей права [66, с. 170].

У процесі дослідження, інститут державного контролю в сільському господарстві віднесено до категорії галузевого інституту, оскільки регулятором суспільних відносин є адміністративно-правові норми. Звідси,

виразний процес управління неможливий без регулюючої ролі адміністративно-правової норми.

Норма права – це офіційне формально визначене, загальнообов’язкове правило поведінки, яке встановлене або санкціоноване державою, направлене на регулювання найбільш важливих суспільних відносин і охорону соціальних цінностей шляхом закріплення юридичних обов’язків і прав суб’єктів правовідносин [66, с. 148].

Адміністративно-правова норма – це загальнообов’язкове правило поведінки, що встановлено державою з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління і забезпечується заходами державного примусу [34, с. 12].

Норми адміністративного права класифікують за наступними критеріями: предмет регулювання; юридичний характер припису; дія у часі; коло осіб; ступінь загальності; повнота правил поведінки; юридична сила.

За предметом регулювання адміністративно-правові норми поділяються на:

- організаційні;
- норми, що визначають підстави і порядок застосування адміністративної відповідальності;
- матеріальні норми;
- процесуальні норми.

За юридичною характеристикою адміністративно-правові норми класифікуються на:

- зобов’язуючі – містять юридично-владну вимогу до виконавців здійснити відповідні дії;
- уповноважуючі – встановлюють право суб’єкта адміністративних правовідносин на здійснення відповідних дій;
- забороняючі – передбачають юридично-владний припис, який вказує на недопустимість відповідної поведінки під страхом застосування адміністративного припису.

За дією у часі адміністративно-правові норми поділяються на: обмежені та необмежені за строком дії.

За колом осіб розподіляються на: адміністративно-правові норми, які регулюють діяльність органів державної виконавчої влади та котрі встановлюють компетенцію посадових осіб, права та обов'язки державних службовців тощо.

За ступенем загальності адміністративно-правові норми класифікують на: загальні (розповсюджуються на всіх або більшість суб'єктів відносин) та спеціальні (встановлюються лише з окремих спеціальних питань).

В залежності від повноти викладання правил поведінки адміністративно-правові норми розподіляються на: визначені та бланкетні. Визначена норма має повно викладене правило поведінки, бланкетна – зазначає відповідне правило неповно, посилаючись на інші норми або акти.

За юридичною силою норми адміністративного права класифікують на конституційні, норми законодавчих адміністративно-правових актів, норми, що містяться в Указах Президента України, Постановах Кабінету Міністрів України, нормативних актах місцевих державних адміністрацій [34, с. 12-13].

Структура адміністративно-правової норми – це її внутрішня будова, порядок взаємозв'язку її складових частин [34, с. 13].

Структура адміністративно-правової норми складається, як правило, з:

- гіпотези, що вказує на фактичні умови, за наявності яких слід керуватися даною нормою;
- диспозиції – самого правила поведінки;
- санкції, що встановлює юридичні наслідки, які настають у випадку порушення тих чи інших правил, передбачених нормою [34, с. 13].

Для кращого розуміння проаналізуємо одну із адміністративно-правових норм глави 9 „Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил” Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наприклад, *ст. 105 Порушення вимог щодо виконання фітосанітарних заходів*, повідомляє, що порушення вимог

щодо виконання фітосанітарних заходів – тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Структура такої адміністративно-правової норми:

- гіпотеза – порушення вимог щодо виконання фітосанітарних заходів;
- диспозиція – виконання фітосанітарних заходів;
- санкція – накладення штрафу на громадян від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Реалізація норм адміністративного права – це практичне втілення в життя загальнообов'язкових приписів, що містяться в адміністративно-правових нормах з метою регулювання управлінських відносин [34, с. 13].

Фігурують чотири способи реалізації:

1) дотримання – полягає у пасивній поведінці суб'єктів, що не допускає порушення адміністративно-правових норм (це є форма реалізації забороняючих норм);

2) виконання – активна поведінка суб'єктів, що визначається виконанням юридичних обов'язків, зафіксованих в адміністративно-правових нормах (це є форма реалізації зобов'язуючих норм);

3) використання – полягає в активній поведінці суб'єктів, що виявляється у здійсненні наданих їм адміністративно-правовими нормами юридичних прав (це є форма реалізації уповноважуючих норм);

4) застосування – владна діяльність державних виконавчо-розпорядчих органів, яка має на меті видання індивідуальних юридичних актів. Особливістю цієї форми реалізації є те, що вона здійснюється винятково державою через уповноважені нею органи [34, с. 13].

Усі вищезазначені способи реалізації притаманні як галузі адміністративного права загалом, так і інституту державного контролю у сільському господарстві зокрема.

Сьогодні інститут державного контролю у сільському господарстві України відкриває широкий спектр для наукових досліджень, які в майбутньому дозволять ґрунтовно охарактеризувати „пишноту” такого питання.

2.2. Правові форми, методи та стадії здійснення державного контролю в сільському господарстві

Відсутність ідеології управління державою, неординарні зміни в економіці, падіння сільськогосподарського виробництва зумовлюють потребу в системному, комплексному аналізі державного регулювання сільського господарства.

Сучасне державне управління в аграрному секторі економіки констатує занепад сільськогосподарської галузі. Це, у свою чергу, викликає необхідність реформаційно-практичних, результативних змін у цій галузі. Ми поділяємо погляд професора В. І. Курила і вважаємо, що функціонування сільськогосподарської галузі має: формуватися під впливом ринкових відносин та за активної ролі держави, а от покладатися на повну саморегуляцію сільськогосподарського виробництва і продовольчого ринку не можна. Держава має відновити керованість АПК на основі активної фінансово-кредитної політики, усунення цінового диспаритету, податкової політики, розвитку системи лізингу, страхування, регулювання зовнішньоекономічної діяльності [70, с. 64].

Сьогодні актуальним є глибоке осмислення реальної ситуації здійснення державного контролю у сільському господарстві, побудоване на дослідженні його форм, методів та стадій.

Під *формою* будь-якої діяльності розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту [9, с. 103].

О. Ф. Андрійко характеризує форму контролю як зовнішній вираз здійснюваних дій. Вибір форм державного контролю у багатьох випадках має як об'єктивний так і суб'єктивний характер, сюди належать і умови розвитку держави, і структурна перебудова органів державної влади, і розвиток різних форм власності [15, с. 186].

Але вибір форми контролю контролюючим суб'єктом відбувається у межах, що окреслені його повноваженнями або прямо передбачені у правовій нормі. В основному відповідні форми контролю визначені правовими актами, що регламентують діяльність контролюючого суб'єкта, а контролюючий суб'єкт застосовує у своїй діяльності такі форми контролю, які знайшли закріплення у нормативних актах, оптимально відповідають вирішенню поставлених перед ним завдань та здійснюються у межах його повноважень. Але і у цій визначеності існує широкий діапазон вибору суб'єктом державного контролю саме тієї форми, яка найбільш підходить для цієї ситуації [15, с. 186-187].

У процесі аналізу нормативно-правової бази в галузі сільського господарства, можна визначити різні форми здійснення контролю: перевірку, спостереження, обстеження, інвентаризація, інспектування, нагляд тощо.

На нашу думку, основну роль відіграє інспектування, оскільки здійснюється спеціально уповноваженими на те державними органами – інспекціями. І ніхто крім інспекторів так досконало не впроваджує державного контролю та не втілює його у дійсність.

Так, за визначенням В. В. Костилева, форми контролюючої діяльності державної інспекції є практичним вираженням конкретних дій цих виконавчо-розпорядчих органів, їх територіальних підрозділів та посадових осіб, які необхідні для реалізації ними у межах своїх повноважень відповідної функції управління, забезпечення законності та дисципліни у конкретній сфері управління [65].

За висновками Я. А. Здіра, інспектування склалось як протиположність надлишковій роздрібненості керівних функцій і пов'язаної з цим складності організаторської роботи органів державного управління. Автор визначає наступні ознаки інспектування: 1) оперативність у діях інспекторів, тобто контроль і надання безпосередньої допомоги на місці під час виконання вказівок вищестоящих органів; 2) наявність достатніх повноважень інспектуючого, що дозволяє вирішити організаційні питання на місці без

затримки та надлишкового листування і у зв'язку з цим інспектування повинні проводити лише відповідальні працівники, яким надані повноваження, котрі мають знання та досвід; 3) швидке та ефективне усунення виявлених недоліків і досягнення позитивного результату; 4) залучення громадськості до роботи по усуненню недоліків, що були виявлені під час інспектування [44, с. 15].

Я. А. Здір зазначає, що інспектування проводиться всіма центральними або місцевими органами державного управління, але виділяє спеціальне інспектування, яке здійснюється законодавчо визначеними та уповноваженими посадовими особами. Останнє опирається головним чином на методи нагляду і суворо обмежені методи контролю. Основним видом спеціального інспектування є державне інспектування [44, с. 16].

Державне інспектування здійснюється спеціальними органами – державними інспекціями, або спеціально на те уповноваженими посадовими особами. Термін „державна” вказує на загальнодержавне значення діяльності держінспекції, оскільки при виконанні своїх завдань держінспекції виступають від імені та в інтересах держави, а їх повноваження у сфері контролю та нагляду за дотриманням законності розповсюджуються на всі об'єкти незалежно від їх відомчої приналежності, а у більшості випадків і на всіх громадян [44, с. 17].

Інспектування від інших форм контролю відрізняється перш за все тим, що тут перевіряється діяльність підконтрольних осіб. Для інспектування характерним є також те, що воно проводиться посадовими особами спеціально уповноважених на те державних органів – державними інспекторами.

Додамо, що форми безпосередньо відтворюють дії державних органів щодо регулювання діяльності сільськогосподарських підприємств, їх структуру та основи реалізації ними своїх функцій [4].

За своїм змістом і спрямованістю форми регулювання різноманітні. На думку О. О. Погрібного доцільно дотримуватись такої класифікації: правотворча, правозастосовна, правоохоронна, організаційна[4].

Усі форми діяльності органів державного регулювання в галузі сільського господарства взаємозалежні, тому тільки їх комплексне використання дає змогу оптимально розв'язати завдання, які виникають перед сільськогосподарським товаровиробником, а також раціонально застосовувати наявні юридичні засоби [4].

Правотворчу діяльність – здійснюють уповноважені органи держави, законодавчої і виконавчої влади, які видають відповідні правові акти з питань сільського господарства. Так, правові акти державних органів спрямовані на удосконалення організації і діяльності працівників сільського господарства; впровадження в сільськогосподарське виробництво досягнень науки, економічних стимулів господарювання; зміцнення законності тощо. За допомогою правових актів визначається порядок здійснення господарської діяльності суб'єктів сільськогосподарського виробництва, основи їхнього правового становища.

Ст. 92 Конституції України [63] констатує, що лише законами визначаються основи використання природних ресурсів, основи соціального захисту, регулювання праці, правові основи і гарантії підприємництва та ін. Суб'єктами правотворчості також є органи виконавчої влади.

Однак, під час реалізації правотворчої діяльності необхідно враховувати такі важливі фактори як постійну зміну завдань галузі сільського господарства, наявність матеріальних і фінансових можливостей держави щодо розвитку сільськогосподарського виробництва. Ця діяльність повинна повністю відповідати тим змінам, які проходять в аграрному секторі країни, врахувати всі обставини, що складаються в конкретній галузі, а також бути оперативно-творчою, тобто вимагати ініціативи, активності, цілеспрямованості у розв'язанні завдань.

Правозастосовна діяльність полягає у виданні правових актів індивідуального характеру, які містять державно-владні розпорядження стосовно суб'єктивних прав і юридичних обов'язків різних органів, посадових осіб, суб'єктів сільськогосподарського виробництва. Конкретність таких розпоряджень виявляється в тому, що вони персоніфіковані, тобто їхнім адресатом є певна особа; з їхньою допомогою вирішуються індивідуальні питання, які виникають у сфері державного регулювання; вони є юридичними фактами, що зумовлюють виникнення конкретних відносин. Індивідуальні акти найбільш поширені в практиці державного регулювання сільським господарством, однак головною вимогою щодо них є їх відповідність нормативним актам [4].

Отже, підсумуємо, що правозастосовна діяльність має виключно юридичне відображення.

Правоохоронна діяльність, будучи важливою формою державного регулювання, впроваджується у перевірку відповідності всієї фактичної діяльності нормам права, в обстоюванні загальнодержавних інтересів, прав сільськогосподарських виробників, працівників галузі. Необхідність правоохоронної діяльності пояснюється наявними фактами порушення правових норм [4].

Такі порушення мають як активну, так і пасивну форми. Активна форма порушення правових норм виражаються в тому, що окремі особи прямо порушують правові вказівки (розкрадання майна, нехтування нормами законодавства тощо). Порушення в пасивній формі – це бездіяльність, відсутність розумного й твердого розпорядництва, недбальство.

Охорона суспільних відносин у сільському господарстві полягає у здійсненні органами держави контрольно-наглядових повноважень, проведенні перевірок фактичного виконання виконавчо-розпорядчих функцій; прийнятті рішень щодо відновлення порушених прав підприємств і організацій; вживанні заходів із попередження неправомірних дій у майбутньому. Звідси випливає, що така охорона забезпечує притягнення

винних осіб до кримінальної, адміністративної, цивільної, дисциплінарної відповідальності.

Органи державного регулювання у своїй правоохоронній діяльності здійснюють державний контроль за експлуатацією земель, правильним застосуванням матеріально-технічних засобів, вживають заходів щодо охорони природи, раціонального використання зрошувальних, обводнювальних та інших меліоративних споруджень, охорони поверхневих і підземних вод, дотримання правил утримання тварин, використання рослин і рослинних продуктів тощо.

Академік В. З. Янчук звертає увагу на такий напрямок контрольної діяльності державних органів у сільськогосподарській галузі, де вчений вважав, що державний контроль у галузі сільського господарства спрямований на запобігання і боротьбу зі зловживаннями і порушенням державної дисципліни, на виявлення і використання резервів виробництва, підвищення його економічної ефективності, забезпечення схоронності майна і коштів кожним сільськогосподарським товаровиробником [3, с. 204].

Метою організаційної діяльності державних органів у сільському господарстві є забезпечення чіткої, максимально ефективною діяльністю цієї галузі міцно пов'язаних із нею інших галузей АПК. Природно, що для функціонування сільського господарства велике значення мають зміст і сутність організаційних дій усіх систем органів законодавчої і виконавчої влади. Організаційними формами державного регулювання сільського господарства є – роз'яснення змісту нормативних актів; проведення службових нарад; складання інструктивних листів, узагальнень тощо [4].

Отже, основними формами державного регулювання сільського господарства є: правотворча, правозастосовна, правоохоронна й організаційна діяльність.

В юридичній літературі запропоновані різні класифікації форм контролю, серед яких важливо визначити головні. До них належить:

спостереження (моніторинг), обстеження, нагляд, перевірка, експертний аналіз тощо.

Спостереження, за висловом Ф. Х. Адіханова, означає постійне утримання об'єкта у полі зору [7, с. 172]. *Спостереження* – це форма отримання первісної інформації про стан сільського господарства України в цілому. Під час спостереження проводиться збирання, обробка, аналіз даних та прийняття обґрунтованих рішень. Протягом цих етапів безпосередньо акцентується увага на проблематичних об'єктах, а зокрема на їх негативних змінах. Адже, спостереження покликане своєчасно оцінити та виявити ці недопустимі перетворення і відвернути їх наслідки.

Обстеження – це форма контролю, за допомогою якої проводиться аналіз причин порушень правових норм на підконтрольному об'єкті в сільському господарстві України. Як зазначає О. Ф. Андрійко, контролювати – це не лише перевіряти, наглядати, ревізувати, але й знати, володіти інформацією та впливати на розвиток певних ситуацій [15, с. 195]. До обстеження у необхідних випадках залучаються відповідні спеціалісти сільського господарства [7, с. 173].

Обстеження поряд з перевіркою є більш вірогідним проникненням в середовище сільськогосподарських відносин, в якому безпосередньо досліджуються явища порушень, їх наслідки, вплив на їх ліквідацію та запобіжні заходи.

Для сільського господарства не менш важливою формою контролю є *перевірка*. Ф. Х. Адіханов й О. Ф. Андрійко визначають перевірки, як попередній контроль (попередня перевірка), поточний (поточна перевірка) і контроль результату (наступна перевірка) [7, с. 173; 15, с. 190].

Зазначимо, що при попередньому контролі відбувається реалізація різновидів дозвільних повноважень державного органу у сфері контролю [15, с. 190], тобто ефективність і правильність рішень відповідних органів на початкових стадіях у майбутньому стане базисом щодо недопущення та попередження правопорушень в сільському господарстві України.

А от, поточний контроль передбачає оперативне втручання на сільськогосподарський об'єкт. Зокрема, він повсякденно втілюється в систематичні перевірки над процесами щодо цього предмету. Так, наприклад, інспектори ветеринарної медицини згідно ЗУ „Про ветеринарну медицину” [103] мають право перевіряти щодня безпечність неїстівних продуктів тваринного походження; посадові особи Державного агентства рибного господарства згідно Положення [96] можуть безперешкодно відвідувати територію і приміщення підприємств, установ та організацій, що здійснюють добування та переробку водних живих ресурсів у водах під юрисдикцією України тощо. Безперечно, саме у поточному контролі найбільш повно спостерігається його систематичність [7, с. 173].

Нагляд як форма контролю є спостереженням за чимось або кимось. На відміну від звичайного спостереження, нагляд здійснюється уповноваженими на те органами: прокуратурою (прокурорський нагляд), санітарно-епідеміологічною станцією (санітарний нагляд) та іншими органами [6, с. 71-78].

На думку Я. А. Здіра не можна ставити знак рівності між інспектуванням та наглядом, оскільки функція нагляду здійснюється лише у випадку порушення встановленого правила [44, с.98]. Звідси, інспектування більш змістовно навантажене за рахунок уже розширених функцій ніж нагляд, який реалізовується виключно в площині правопорушень.

Експертний аналіз – це обґрунтування основ різного роду відхилень в процесах сільського господарства України, пояснення їх причин та вироблення шляхів їх подальшого недопущення. На нашу думку, такий аналіз зобов'язані здійснювати інспекційні органи та їх посадові особи в конкретних галузях сільського господарства. Саме вони, володіючи найбільшим обсягом інформації, повинні виступати експертами з цього питання. Надалі така ця діяльність значно допоможе правоохоронним органам в розкритті та попередженні злочинів у галузі сільського господарства.

Незважаючи на широкий спектр форм контролю, всі вони спрямовані на охорону відносин у галузі сільського господарства України, недопущення правопорушень, виявлення причин правопорушень як таких, що відбулися, ефективно усунення негативних наслідків на підконтрольному об'єкті та проведення профілактичної роботи.

Державний контроль у галузі сільського господарства України, як і будь-який інший контроль, відзначається своєю послідовністю, систематичністю, а також виконанням поставлених завдань перед його суб'єктами. Саме ці аспекти впливають на *стадії* його реалізації, як необхідних контрольних заходів, спрямованих на підконтрольний об'єкт.

Внутрішню структуру контролю О. В. Мелкадзе розкриває трьома стадіями:

1) констатація факту, тобто стадія встановлення фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті (на цій стадії здійснюються контрольні перевірки об'єкту, складається акт перевірки, видається припис про усунення виявленого правопорушення);

2) проведення аналізу (порівняння фактичного стану з покладеними завданнями і оцінка характеру допущених відхилень);

3) розробка заходів з покращення виконання або коректування процесу управління (у звітах, що подаються вищим органам влади, вносяться пропозиції з огляду на фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті; видаються рекомендаційні бюлетені та ін.) [81].

А. П. Гетьман розподіляє контроль за наступними стадіями: 1) організаційна; 2) перевірка й аналіз фактичних обставин; 3) стадія прийняття рішень; 4) стадія перевірки виконання рішень [33].

На думку В. М. Гаращука, контрольна діяльність включає у себе ряд послідовних стадій-дій, а саме: *підготовчої, центральної та підсумкової*. У свою чергу вони самі поділяються на конкретні стадії-дії [31, с. 8].

Так, під час здійснення підготовчої стадії проводиться вибір об'єкта контролю; визначається предмет контролю (встановлюється, що слід

перевірити); визначається засіб здійснення контролю; призначаються особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення. На центральній стадії ведеться збір та обробка інформації. Далі зібрана інформація (часто отримана з різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та інформація, подана з інших джерел часто не збігаються. Нарешті, до підсумкової стадії відносять такі дії: прийняття рішення за підсумками контролю; доведення його до адресата (а у необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у наведенні порядку на об'єкті; контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю [31, с. 8].

Ці стадії забезпечують своєчасність контролюючих дій на підконтрольний об'єкт та, загалом, відіграють важливу роль у здійсненні державного контролю в галузі сільського господарства.

Згідно теорії А. М. Третяка будь-який контроль має *попередню, поточну і послідуєчу стадії* [157, с. 9]. Виходячи з таких міркувань, можна за аналогією застосувати такі стадії до державного контролю у галузі сільського господарства. *Попередня стадія контролю* – це початкова стадія, яка характеризується первинною організованістю контрольних дій, складанням інспекторами робочих планів, можливістю спрогнозувати негативні ситуації та ін., що в сукупності дозволить застосувати методику прийняття правильних, обґрунтованих рішень. До цього виду контролю, наприклад, можна віднести: розроблення та затвердження Держветфітослужбою санітарних і ветеринарно-санітарних правил; визначення порядку ввезення, вивезення та використання рослин і рослинних продуктів; встановлення обсягів робіт, пов'язаних із захистом рослин тощо.

Поточний контроль безпосередньо здійснюється щоденно. Так, наприклад, державні інспектори ветеринарної медицини забороняють, обмежують експорт, імпорт, транзит товарів, інших об'єктів, що можуть

переносити особливо небезпечні хвороби; державні інспектори Держветфітослужби здійснюють видачу фітосанітарних та карантинних сертифікатів на рослини, продукти рослинного походження та інші об'єкти регулювання.

Послідуючу стадію контролю називають контролем результату[15, с. 190], тобто це „перевірка над перевіркою” щодо виконання прийнятих рішень інспекторами. Крім того, така стадія включає, для прикладу, поширення Держветфітослужбою інформації та запровадження навчання виробників рослин, продуктів рослинного походження; заснування в установленому порядку друкованих засобів масової інформації; скликання нарад із питань, що належать до її компетенції тощо.

Усім стадіям здійснення контролю у галузі сільського господарства характерні певні етапи. Звідси, попередня стадія передує наступній, а реалізація кожної наступної неможлива без попередньої.

В наслідок проведення контрольних дій, відповідні органи приймають рішення, рекомендаційного чи примусового значення. Результати даних про природу контролюючих дій, стан справ пофактах і юридичні наслідки оформляються в офіційних матеріалах.

Отже, як показують дослідження, багатогранність контролю знаходить також свій прояв у різноманітності його форм, методів та стадій.

В адміністративному праві загальноновизнано, що *метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління*. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль засобу управляючого впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них – і функціям управління[10, с. 147]. Я. А. Здір та С. І. Хом'яченко не здійснюють розмежування між методами і формами контролю. Зауважимо, що науковець О. Ф. Андрійко, виділяючи форми державного контролю, керується вже існуючим поняттям, за яким формою контролю є зовнішній вираз здійснюваних дій. На його думку, такий підхід, допоможе об'єднати

позиції попередніх дослідників, які у якості форм контролю виділяють перевірки, ревізії, заслуховування звітів тощо [15, с. 185].

У науковому переконанні метод є сукупністю однорідних засобів, прийомів, які застосовуються систематично під час реалізації функцій державного регулювання. Використання того чи іншого методу окреслюється змістом регульованих відносин, компетенцією суб'єкта регулюючої діяльності, специфікою об'єктів регулювання, значенням проблематичного питання, співвідношенням між суб'єктом і об'єктом.

Під *методом* розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Згідно цього, метод адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів і способів (прийомів), за допомогою яких здійснюється владний вплив суб'єктів на об'єкти управлінських відносин [34, с. 8].

Методи управління закріплені адміністративно-правовими нормами, тобто мають чітке юридичне оформлення і висвічують повноваження відповідних виконавчих органів.

Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади та об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи управління теж є різноманітними. Але це не виключає наявності у них загальних рис. Найбільш характерними для методів управління є: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган та громадян; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засоби досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають в процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції [100].

При цьому прийоми та способи, які використовуються для реалізації управлінських завдань, котрі стоять перед суб'єктом виконавчої влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата – об'єкта управління. За умови правильного поєднання, ці методи створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу. Методи управління, що виражають різні аспекти практичної діяльності того чи іншого виконавчого

органу (посадової особи), дають відповідь на запитання: як вони діють, реалізуючи свої повноваження, як використовують різні засоби для досягнення поставленої мети? Від уміння їх обирати та застосувати залежить ефективність управлінської діяльності [100].

О. Ф. Андрійко поняття методів визначає як :

1) засоби, прийоми, які застосовуються при здійсненні власне самого контролю (методи здійснення контрольних дій);

2) заходи, які з точки зору якісної спрямовуючої характеристики використовують органи державного контролю при реалізації результатів контрольної функції [15, с. 177].

Контроль, як функція державного управління, має свої засоби для досягнення управлінської мети. Ці засоби несуть єдину мету з методами управління, які, у свою чергу, можна охарактеризувати як – „конкретні способи практичного здійснення державними органами завдань і функцій виконавчо-розпорядчої діяльності, що становлять якісну сторону управління” [140].

Методи проведення контролю – це тактичні прийоми, що розробляються і застосовуються контрольними органами для досягнення мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об’єкт [15, с. 172]. При цьому О. Ф. Андрійко зазначає, що зміст взаємозв’язків контролюючого органу і підконтрольного об’єкта визначає відповідний комплекс методів державного контролю [15, с. 172].

Науковець доречно підкреслює, що перед органами контролю стоїть багато завдань – загальних і конкретних, головних і другорядних. Тому способи і прийоми контролю є різноманітними. Визначення методів контролю вказує на різноманітність їх застосування та залежність, як від суб’єкта, так і об’єкта контролю, орієнтацію на досягнення певної мети. Використання тих чи інших методів контролю визначається природою органу, що здійснює контроль, завданнями, які стоять перед ним, видом контролю і його призначенням [15, с.172].

Методи контролю повинні відповідати певним вимогам – бути ефективними, гнучкими і сприяти творчому підходу до здійснення контролю, забезпечувати необхідний вплив на об'єкт контролю [15, с. 173]. На практиці методи контролю реалізують виконання інспекторських функцій, що безпосередньо пов'язано із наявністю тісного взаємозв'язку між державною інспекцією та підконтрольним об'єктом.

Взаємовідносини учасників правовідносин під час здійснення контролю характеризується юридичною нерівністю, прямою підлеглистю контролюючого суб'єкта контролюючому органу (посадовій особі).

У сільському господарстві інспектори використовують методи державного контролю, але не за суб'єктивним бажанням, а виключно в межах законодавства України. На нашу думку, кожен із методів є індивідуальним і певною мірою впливає на учасників правовідносин, оскільки необхідно застосовувати наукові досягнення, здійснювати експерименти щодо комбінацій різних методів, виокремлювати з них найефективніші тощо.

Традиційно, управлінські методи в цілому, та в сільському господарстві зокрема, поділяються на наукові та ненаукові, демократичні та диктаторські, державні та громадські, адміністративні та економічні, прямого та непрямого впливу. Внаслідок того, що одні методи несуть загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяються на загальні та спеціальні [100].

До загальних методів, як правило, належать методи переконання та примусу, адміністративного та економічного впливу, нагляду та контролю, прямого та непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (у тому числі оперативного) [100].

Такі універсальні методи, як переконання та примус, здавна привертають увагу вчених. Взаємодоповнюючи один одного, ці методи забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони

взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними існує діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин [100].

У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання, як особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, щоб суб'єкти державного управління дотримувались певних вимог внаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади. Звідси випливає чітке впровадження дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність – це необхідна умова успішної побудови правової, незалежної, демократичної держави, а також формування свідомої звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття недопустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями [100].

Таким чином, переконання – це система заходів правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [100].

Метод *переконання* справедливо вважається основним методом управлінського впливу державної інспекції. Його сутність полягає у здійсненні інспекторами систематичного впливу на свідомість та поведінку посадових осіб підконтрольних об'єктів із метою формування у людини переконання у необхідності добровільного дотримання законодавства. Цей метод управління інспекція реалізує шляхом здійснення морального впливу на відповідних посадових осіб та громадян шляхом використання засобів масової інформації, залучення до проведення контрольних заходів представників громадськості, надання методичної допомоги та ін. Іншими словами, реалізація переконання не передбачає використання будь-яких обмежень щодо використання прав і свобод об'єкта контролю. У цьому полягає соціальна цінність даного методу [65].

Найчастіше у своїй практиці державні інспекції використовують методи переконання і примусу в комплексі, що набувають все більшого поширення в Україні. Послідовне застосування цих методів полягає у формуванні у посадових осіб підконтрольних об'єктів необхідної правосвідомості, створенні умов щодо попередження та припинення правопорушень, а у необхідних випадках притягнення до відповідальності за їх вчинення [65].

Адміністративні методи звичайно кваліфікуються як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридичне обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління – так реалізується виконавча влада. Безперечно, без використання адміністративних методів неможливе досягнення мети впорядковуючого впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин. Оскільки, адміністративні методи використовуються поряд з економічними, які виступають способами чи засобами економічного або непрямого впливу з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси. Застосування економічних методів означає формування таких економічних умов і стимулів, які створюють у виконавців зацікавленість у кінцевих результатах праці, при цьому об'єкти управління не одержують обов'язкових вказівок, а мають змогу проявити ініціативу у виборі засобів діяльності для реалізації своїх матеріальних інтересів. Звичайно, це зводиться до одержання податкових, майнових пільг, матеріального заохочення і т. ін.

Адміністративний примус є одним з видів державного примусу. Зазначимо, що йому, як і державному примусу в цілому, притаманні характерні риси, сутність яких зводиться до використання державними органами, а в окремих випадках і громадськими об'єднаннями засобів

примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей. Разом з тим, адміністративний примус має низку характерних особливостей, які дають можливість відрізнити його від судового та громадського примусу. Визначимо наступні особливості примусу:

- адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

- механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів;

- порядок застосування примусових заходів регулюється, як правило, нормами адміністративного права, що включають до себе норми адміністративного законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих і розпорядчих органів;

- застосування адміністративного примусу—це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління і лише у окремих, встановлених законодавством випадках, такі засоби можуть застосовувати суди (судді);

- адміністративний примус використовується для: а) запобігання щодо вчинення правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності [100].

Метою методу *адміністративного примусу* є забезпечення законності у будь-якій галузі управління. З його допомогою здійснюється вплив на діяльність підконтрольних об'єктів, який необхідний для забезпечення ними загальнообов'язкових для виконання правил, норм, припинення порушення, його наслідків, притягнення винного до відповідальності, його виправлення і перевиховання [65].

Нагляд є необхідним пасивним методом управління. Завдяки йому можна оцінити стан справ, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та

посадових осіб. Вплинути безпосередньо на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різних форм контролю [100].

Органи державного управління можуть впливати на об'єкти управління шляхом прямого або непрямого впливу. Прямий вплив виражає волю відповідного органу – наказ. Непрямий вплив – це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливості обрати варіант поведінки та ін. [100].

Систематичний, безпосередній вплив суб'єктів на об'єкти становить собою *метод управління* [100].

У ракурсі розгляду загальних методів державного контролю можна зазначити, що всі ці методи, як індивідуально так і в сукупності, спрямовані на досягнення певних цілей: попередження та виявлення правопорушень в галузі сільського господарства, забезпечення результативності діяльності підконтрольних суб'єктів, розв'язання практичних проблем тощо.

Спеціальні методи є складовою загальних методів, які конкретизуються ними, і в сукупності реалізують загальне регулювання сільського господарства. На нашу думку, при застосуванні спеціальних методів інспекторськими органами необхідно зважати на такі фактори:

- 1) наявність різних ситуацій, обставин, індивідуальних за своїм характером;
- 2) обумовлення повноважень контролюючих суб'єктів згідно їх компетенції.

Далі детальніше проаналізуємо особливості кожного спеціального методу.

Метод видання наказів, розпоряджень та вказівок є одним із ключових методів контролю в сільському господарстві України. Його головна мета – виконання господарюючими суб'єктами тих вказівок, які в свою чергу сприятимуть позитивному розвитку галузі сільського господарства, недопущенню правопорушень тощо. Так, наприклад, державні

інспектори ветеринарної медицини видають накази, розпорядження та приписи стосовно вилучення з обігу тварин, харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, а також видають розпорядження та приписи стосовно зупинення, закінчення строку дії, поновлення і анулювання (скасування) експлуатаційного дозволу та ветеринарних документів [97]; державні інспектори Держветфітослужби видають в межах своїх повноважень розпорядження, що підлягають обов'язковому виконанню, на здійснення фітосанітарних заходів [123].

Важливим методом у списку спеціальних методів державного контролю є *розгляд документації*, який необхідний для нормального функціонування сільськогосподарського об'єкта. Зокрема, державні інспектори Держветфітослужби у межах своїх повноважень можуть затримувати об'єкти регулювання для інспектування та фітосанітарної експертизи, якщо вони переміщуються без відповідних фітосанітарних документів та ін. [123].

Проведення реєстрації суб'єктів та об'єктів господарюючої сфери. Для прикладу, Держветфітослужба веде загальнодержавний реєстр осіб, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану з виробництвом та обігом об'єктів регулювання [97]; органи державного технічного нагляду у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу здійснюють відомчу реєстрацію та облік тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів, видачу на них номерних знаків і відповідних реєстраційних документів, ведення автоматизованого обліку, зареєстрованих тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів та систематизацію відомостей про їх власників, із використанням Єдиного реєстру, держателем якого є уповноважений орган Міністерства аграрної політики та продовольства України [132].

Моніторинг як визначальний метод має на меті – своєчасно зібрати, обробити, проаналізувати необхідну інформацію і тим самим відвернути негативні процеси в сільському господарстві України. Інформація, одержана згідно цієї системи спостережень, на практиці має виступати своєрідним сигналом-попередження про будь-які зміни стану об'єктів сільського господарства.

Кожна державна інспекція в своїй діяльності використовує метод моніторингу. Для прикладу, інспекційні органи Держветфітослужби відповідно до повноважень здійснюють координацію моніторингу, виявлення та ідентифікацію регульованих шкідливих організмів в Україні [97]; а от Державна інспекція сільського господарства України проводить моніторинг ринку сільськогосподарської продукції [98].

Необхідно зазначити, що результати, отримані при проведенні моніторингу, слугують підставою для прийняття відповідними органами рішень щодо поліпшення стану сільського господарства України, складання прогнозів та пропозицій на майбутнє.

Слід не забувати про новітній метод державного контролю – *метод впровадження досягнень науки та міжнародного досвіду*. На сучасному розвитку держави він відіграє чималу роль, оскільки піднесення сільського господарства України насамперед залежить від наукових здобутків та світового прогресу.

Так, наприклад, до переліку завдань Державного агентства рибного господарства безпосередньо входить аналіз національного та міжнародного досвіду з метою удосконалення охорони і відтворення риби та інших водних живих ресурсів і регулювання рибальства [96].

Навчальний метод передбачає отримання нових, додаткових знань учасниками правовідносин, які ефективно впливали б на розвиток господарюючого об'єкта на селі. До навчальних методів можна віднести, наприклад, організацію органами державного технічного нагляду у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового

комплексу підготовки та перепідготовки операторів управління технічними засобами, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації трактористів-машиністів у встановленому законодавством порядку [132]; за необхідності державні інспекції Держветфітослужби Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя запроваджують навчання виробників рослин, продуктів рослинного походження та інших об'єктів регулювання стосовно ідентифікації відповідних карантинних організмів [123].

Інспекторські перевірки є важливим елементом контролю, і у кожному окремо визначеному випадку вони вимагають чіткої регламентації. Наприклад, що саме потрібно перевіряти на підконтрольному об'єкті.

Проведення перевірок передбачає, щопосадовим особам, які її здійснюють, необхідно вжити заходів щодо попереднього збору всієї можливої інформації про підконтрольний об'єкт, а також забезпечити надходження відомостей, які їх цікавлять у зв'язку з перевірками з інших доступних джерел. Це досягається, зокрема, шляхом звернень громадян і працівників підконтрольних об'єктів, котрі перевіряються, повідомлення їх про місце і час перебування інспекторів, можливості передачі їм інформації, що стосується порушень на підконтрольному об'єкті, направлення відповідних відомостей до інших компетентних державних органів [65].

Я. А. Здір наголошує, що перевірки не повинні обмежуватись лише збором матеріалу про допущені правопорушення, оскільки об'єктивний збір даних є важливою, але лише початковою стадією дій. Подальшим завданням є те, щоб на підставі аналізу отриманих даних ліквідувати причини, що породжують порушення норм та правил [44, с.103].

Констатуємо той факт, що при проведенні перевірок інспекційні органи мають право відвідувати підприємства, установи, організації усіх форм власності та інших господарюючих суб'єктів, діяльність яких пов'язана з сільським господарством, реалізацією, переробкою, зберіганням сільськогосподарської продукції; отримувати потрібну інформацію від

громадян, посадових осіб із питань, що їх цікавлять. У свою чергу юридичні та фізичні особи зобов'язані безперешкодно допускати до робіт відповідні органи та надавати пояснення.

За результатами проведеної перевірки інспектор складає акт, в якому обов'язково зазначається дата і місце його складання, посада та прізвище інспектора, який проводив перевірку, посада та прізвища осіб, які були залучені до перевірки, місце знаходження юридичної чи фізичної особи, які перевіряються, місце розташування об'єкта, його цільове призначення наявність документів, що підтверджують дотримання законодавства. обставини порушення, суть порушення з посиланням на акти чинного законодавства, вимоги яких порушені. Акт підписується державним інспектором, який проводив перевірку (з однієї сторони) та представником юридичної чи фізичної особи, що перевіряється (з другої сторони), а також свідками (за їх наявності).

В акті державний інспектор може зазначити як пропозиції, такі обов'язки для виконання вимоги, де вказується термін ліквідації виявлених негативних процесів та їх наслідків, а також посилання на статті чи пункти законодавчих або нормативних документів. Якщо такі правила у встановлені строки не виконуються, то державний інспектор складає протокол про адміністративне правопорушення (за невиконання вимог). Так, наприклад, за невиконання вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин, на громадян накладається штраф від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від десяти до вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [54, с. 137].

У випадку виявлення правопорушення, відповідні органи складають протокол про адміністративне правопорушення відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення. В цьому документі зазначаються дата і місце його складання, посада, прізвище, ім'я та по-

батькові особи, яка склала протокол, відомості про особу порушника, місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення, законодавчі та нормативно-правові акти, вимоги яких порушені і які встановлюють відповідальність за вчинені правопорушення, прізвища, ім'я та по-батькові, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи. Протокол підписується особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, та особою, яка його склала, а також свідками і потерпілими (за їх наявності).

Необхідно зазначити, що державні інспектори вправі також обмежувати, тимчасово забороняти або припиняти діяльність об'єктів, де виявленні правопорушення, з метою збереження життя та здоров'я людей та довкілля, а також передавати до органів прокуратури, органів дізнання та судового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння у яких вбачаються ознаки злочину. Всі дії і рішення інспекційних органів при проведенні перевірок мають бути законними, обґрунтованими та об'єктивно відображати інформацію.

Отже, для державного контролю в сільському господарстві України властиві як загальні методи, які можуть застосовуватися до кожного об'єкта управління, так і спеціальні методи, притаманні в більшості випадків для конкретного об'єкту. Всі ці методи спрямовані на розв'язання завдань у досліджуваній галузі з метою досягнення певних результатів.

2.3. Система і правове становище органів, що здійснюють державний контроль в сільському господарстві

Сільське господарство, як вже зазначалось, входить до складу агропромислового комплексу України, при цьому становить його домінуючу частину. Незважаючи на таку часткову самостійність, контрольна діяльність у цій галузі тісно пов'язана з іншими галузями, оскільки контролюватися мають всі явища, а весь виробничий процес – від початку до кінця, аж до готової продукції. Такий ефективний контроль є запорукою існування здорової нації та суспільства загалом. Саме сільське господарство є першоджерелом постачання продуктів харчування для людини, в яких на сьогодні міститься велика кількість шкідливих хімічних елементів, що зумовлено тривалим використанням пестицидів, гербіцидів, мінеральних добрив тощо. З цього приводу професор В. І. Курило наголошує, що аграрна складова в економічних реформах України, як на початку 90-х років, так і до цих пір, залишається однією з актуальних проблем не лише економічної, а й правової науки. Пояснюється це великим народногосподарським значенням аграрного сектору економіки держави, де виробляється життєво необхідна для суспільства продукція і сконцентрований величезний економічний потенціал [70, с. 61].

В юридичній літературі агропромисловий комплекс – це складна біо-економічна система, тобто форма інтеграції сільського господарства і споріднених з ним галузей, які займаються матеріально-технічним постачанням, заготівлями сільськогосподарської продукції, її переробкою, зберіганням і доведенням до споживача [5, с. 9].

Галузі агропромислового комплексу поділяють на три групи: 1) галузі, що виробляють засоби виробництва для сільського господарства і здійснюють його матеріально-технічне та виробниче обслуговування; 2) сільськогосподарське виробництво; 3) галузі і виробництва, котрі забезпечують переробку сільськогосподарської продукції і постачання її споживачам (харчова промисловість, галузі легкої промисловості, підприємства транспортування і реалізації продукції), а також житлово-комунальне господарство, побутове і культурне обслуговування [42, с. 43].

Сільське господарство, зокрема, та агропромисловий комплекс в цілому вимагає чіткого дієвого контролю з боку всіх природоохоронних органів і спеціально створених для цього органів. Саме тому поряд із широким поняттям контролю, яке охоплює спостереження, аналіз, зіставлення, перевірки, контроль розглядають звужено – як певну діяльність відповідних органів, які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють перевірку й нагляд [85, с. 142].

Утвердження України демократичною правовою державою, якою вона проголошена в Конституції України, обумовлює необхідність такої її структурно організаційної побудови, за якою забезпечувався би належний розподіл сфер діяльності держави та чіткий розподіл функцій і компетенції між органами, через які здійснюється державна влада [76, с. 4-5].

Поняття „система органів” – це поняття багатозначне. Воно, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб’єктний склад даної системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб’єктів (державних органів) певних ознак, властивих соціальним системам, зокрема, таких як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв’язків між структурними ланками тощо [1, с. 3].

В більшості випадків контроль здійснюється усіма без виключення органами державної влади і державного управління безпосередньо, або через

спеціальні контролюючі апарати у відношенні підлеглих і підвідомчих їм органів, організацій і посадових осіб [44, с. 14].

Беручи до уваги визначення системи органів державного контролю, необхідно зазначити відмінності між цим поняттям та поняттям „система державного контролю”. З цього приводу Є. В. Шоріна слушно зауважила, що поняття системи державного контролю набагато ширше, ніж поняття системи державних контрольних органів. До системи контролю, поряд з її органічною частиною – функціональними контрольними органами, вона включила й інші державні органи, а саме – громадські організації та громадян, які тією чи іншою мірою контролюють діяльність органів державного управління [15, с. 121]. Підставою для цього є відносна самостійність функції контролю як різновиду управлінської діяльності, що дає можливість її відокремити та виділити із діяльності органів держави та громадськості [15, с. 121].

Щодо системи органів державного контролю, то у порівнянні з системою державного контролю є дещо вузьким поняттям. Адже, така система включає державні органи, посадових осіб, державних службовців, для яких контроль є основним видом діяльності, оскільки вони створюються для здійснення функції контролю [15, с. 122].

Згідно вище зазначених міркувань, маємо підстави для висновку про те, що функція контролю є складовою у діяльності майже всіх органів, які представляють різні гілки державної влади, виступаючи в одних випадках – пріоритетною, в інших – центральною, а в окремих – навіть способом чи формою їхньої діяльності [76, с. 8].

У науковій літературі досить дискусійним є питання стосовно існування особливої контрольної влади. Про необхідність такого контролюючого органу активно заявляють практики, які вбачають в цьому реальну можливість підвищення функціонування органів виконавчої влади та ефективності їх діяльності у відповідності з діючими правовими нормами, доцільності їх рішень і дій у межах законодавства [15, с. 164-165].

Аналізуючи таку нову тенденцію, В. Є. Чиркін зазначає: „Де відгалуження” нової гілки влади – контрольної. Вона має свої характерні особливості та здійснюється різнорідними органами, об’єднана єдиною цільною настановою і методами діяльності [76, с. 6]. Названий автор підкреслює, що не організаційна, а функціональна єдність контрольних органів дає підстави відокремити контрольну владу від інших гілок влади [76, с.7]. Однак, процес відгалуження нової гілки влади ще далеко не завершений, оскільки на законодавчому рівні не отримав відповідного відображення.

Згідно законодавства України систему органів, які здійснюють державний контроль в сільському господарстві, складають: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України зі спеціалізованими інспекційними органами, а також відповідні місцеві органи виконавчої влади (додаток А).

Так, Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, формулюючи державну політику в галузі сільського господарства, встановлюють правові засади функціонування і реалізації державного контролю.

Систему органів виконавчої влади, які безпосередньо здійснюють державне управління та контроль у галузі сільського господарства, очолює – Міністерство аграрної політики та продовольства України. У складі міністерства функціонують спеціалізовані інспекційні органи, з різним правовим статусом, ступенем підпорядкованості та інтеграції. Додамо, що ці органи застосовують до порушників відповідні санкції, окрім того вони наділені повноваженнями щодо здійснення державного контролю в АПК, загалом, та в сільському господарстві, зокрема.

Зазначимо, що в Україні досить інтенсивно відбувається формування правового інституту державних інспекцій. Терміном „державна інспекція” на практиці і в законодавстві користуються не лише стосовно контрольних

органів з надвідомчими повноваженнями, а й щодо такого органу, який здійснює внутрівідомчий контроль, або такого, який не має інспекційного характеру. Такі органи з надвідомчою функцією контролю і владними повноваженнями в окремих випадках називаються службами, управліннями [15, с. 159].

Слово „інспекція” походить від латинського *inspection*, що означає нагляд [141].

А. І. Коблева, Л. Г. Чесанов та ін. зазначають, що під поняттям „інспекція” взагалі розуміється дослідження спеціалістами питань, вирішення яких вимагає спеціальних знань [51, с. 57].

Держава, на переконання А. А. Кармолицького, розглядає державні інспекції як органи, які покликані здійснювати контроль і нагляд за правильним своєчасним виконанням правових норм, правил, інструкцій міністерствами, відомствами, місцевими органами управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами для того, щоб не допускався вузьковідомчий підхід у виконанні цих норм, правил, інструкцій, не порушувалися загальнодержавні інтереси [49, с. 7]. Для виконання покладених на них завдань, державні інспекції наділені комплексом державно-владних повноважень, особливість яких полягає в їх поширенні на різні підконтрольні об’єкти, незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, відомчої належності. Це означає, що повноваження державних інспекцій носять надвідомчий характер [165, с. 120].

Таким чином, важливе місце в системі контролюючих органів належить саме *державним інспекціям*, тобто спеціальним органам у системі державного управління, які наділені повноваженнями здійснювати надвідомчий контроль.

Перед тим як розпочати дослідження функціонування інспекційних органів, зокрема в сфері реалізації ними контрольних повноважень, вважаємо за необхідність вказати, що собою являє інспектування.

На думку Я. А. Здіра інспектування – це нагляд і контроль за дотриманням і виконанням спеціальних норм, правил [44, с. 23]. Інспектування не можна втиснути в обмежені рамки нагляду, оскільки воно здійснюється методами, властивими не лише нагляду, але й іншим формам організаційної діяльності, зокрема контролю [44, с. 13].

До характерних ознак інспектування науковець відносить:

- 1) оперативність в діяльності інспекторів, тобто контроль і надання безпосередньої допомоги на місці в ході виконання вказівок вищих органів;
- 2) наявність достатніх повноважень інспектора, які дозволяють вирішувати організаційні питання на місці, без зволікання і зайвого листування; в зв'язку з цим, інспектування повинні проводити не другорядні працівники, а відповідальні особи, які мають повноваження, знання і досвід;
- 3) швидке й ефективне усунення виявлених недоліків і досягнення позитивного результату: покращення якості продукції, підвищення продуктивності праці;
- 4) залучення громадськості до роботи з метою усунення недоліків, котрі виявлені в ході інспектування [44, с. 15-16].

Я. А. Здір виділяє також і спеціальне інспектування як інститут контролю та нагляду виключно за дотриманням законності в тій чи іншій сфері суспільного життя, проте в агропромисловому комплексі інспектування має включати в себе всі вище перелічені аспекти.

Однак, насамперед варто зазначити, що інспектування – це певний вид діяльності, якому притаманний організаторський характер. Оскільки, таку діяльність здійснюють центральні та місцеві органи державного управління стосовно підпорядкованих ним організацій, установ і посадових осіб, які в свою чергу є об'єктами контролю і нагляду. Інспектування відіграє особливе значення у ситуаціях, пов'язаних з інтересами громадян, їх здоров'ям, безпекою тощо.

Характерною відмінністю інспекційної діяльності від суто контрольної є те, що органи державного контролю не спостерігають за виконанням певних правил, а контролюють фінансово-економічну й іншу діяльність

підприємств, установ, організацій, у зв'язку з чим готують відповідні пропозиції щодо покращення роботи підконтрольних структур [44, с. 22].

У праці Я. А. Здіра „Державне інспектування в галузі управління сільським господарством і заготівлями” повідомляється, що існує п'ять самостійних інститутів державного інспектування: щодо карантину сільськогосподарських рослин, технічний контроль і нагляд за правильним використанням машинно-тракторного парку, технічний контроль і нагляд за сільськими електростанціями, електроустановками і котлами, контроль за якістю хлібопродуктів і ветеринарний нагляд [44, с. 48].

Питання галузевої класифікації інспекцій несе більш історично-досліджуваний характер. Саме тому, багато вчених, які вивчали інспекційну діяльність в цілому, при цьому не проводили схожої класифікації. Це пояснюється тим, що глибоко досліджувати галузеві особливості та проводити певний розподіл інспекційних органів по групах можливо лише в певних історичних рамках із врахуванням змін і розвитку національного законодавства.

Зараз Міністерство аграрної політики та продовольства України має у своєму складі такі інспекційні органи:

- Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України;
- Державна інспекція сільського господарства України;
- Державне агенство рибного господарства;
- Державне агенство земельних ресурсів України;
- Державне агенство лісових ресурсів.

Для кожної з цих інспекцій властивий свій правовий статус, кожна така інспекція діє як самостійний орган з притаманними їй ознаками, але й існує ряд критеріїв, які є спільними для них і дозволяють об'єднати їх в єдину систему. До таких критеріїв можна віднести:

- виключна сільськогосподарська спеціалізація – контролювання лише такої виробничо-господарської діяльності, яка безпосередньо є

частиною сільськогосподарського виробництва або безпосередньо з ним пов'язана;

– наявність повноважень щодо здійснення державного контролю в сільському господарстві і застосуванню до порушників адміністративно-правових санкцій;

– реалізація державної політики в АПК.

Отже, *інспекція, як контролюючий орган у сільському господарстві* – це спеціалізований державний орган, який має виключно сільськогосподарську спеціалізацію згідно наданій йому ділянці контрольної діяльності.

Для кращого розуміння здійснення контролю інспекційними органами варто розглянути діяльність кожного з цих органів. Це пояснюється тим, що спеціалізація інспекції поширюється на окрему ділянку контрольної діяльності, конкретно-визначену за галузевим принципом. Відповідно до цього, контроль над кожною такою ділянкою є індивідуальним за своїм змістом, з притаманними лише йому ознаками.

Державний контроль у сфері ветеринарії. В Україні існує система ветеринарних органів, які об'єднані у Державу ветеринарну та фітосанітарну службу України, що діє у складі Міністерства аграрної політики та продовольства України. Ця система функціонує на підставі розвиненого галузевого законодавства та включає: Закони України „Про ветеринарну медицину”[103], „Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини”[138], Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України [97] та низку підзаконних актів.

Державний ветеринарний контроль – сукупність організаційних та правових заходів, спрямованих на додержання юридичними і фізичними особами законодавства про ветеринарну медицину.

Об'єктами, підконтрольними ветеринарній медицині є:

– готові харчові продукти тваринного походження – консерви м'ясні, м'ясо-рослинні та рибні, сири, масло вершкове, маргарин, жири, сухе молоко, продукти дитячого харчування, ковбасні вироби, м'ясні концентрати тощо;

– засоби захисту тварин – імунобіологічні, біологічні, рослинні, хімічні, хіміко-фармацевтичні та інші ветеринарні препарати;

– корми рослинного походження – зерно фуражне, комбікорми, кормові суміші, макуха, шроти, коренеплоди, бульбоплоди, сіно, сінаж, солома тощо;

– корми тваринного походження – борошно м'ясне, рибне, кров'яне та кісткове, сухі, комбіновані та живі корми для риби тощо;

– кормові добавки – білки, амінокислоти, вітаміни, мікро та макроелементи, ферментні препарати, кормові дріжджі, жири тощо;

– продукти тваринного походження – м'ясо і м'ясопродукти, молоко і молокопродукти, яйця, яєчний порошок, меланж, рибопродукти, мед та інші продукти бджільництва тощо;

– сировина тваринного походження – шкіра, вовна, волос, щетина, хутро, пух, пір'я, залози внутрішньої секреції, їх виділення, кишки, роги, копита, кістки, кокони шовковичного черв'яка, яєчна маса для переробки, тваринні жири, легені, печінка, інші м'якушеві субпродукти, жовч, кров, вощина тощо [27].

Державний ветеринарно-санітарний контроль здійснюється державними інспекторами ветеринарної медицини, які мають право: 1) перевіряти під час транспортування об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду додержання ветеринарно-санітарних заходів і наявність відповідних супровідних ветеринарних документів; 2) перевіряти безпечність неїстівних продуктів тваринного походження, у тому числі шляхом розширеного ветеринарно-санітарного контролю, щодо їх відповідності вимогам законодавства та технічним регламентам; 3) проводити відбір зразків товарів та інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду для

проведення ветеринарно-санітарної експертизи; 4) проводити оцінку зразків неїстівних продуктів тваринного походження й інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду з метою перевірки дотримання ветеринарно-санітарних заходів і мінімальних показників якості, встановлених відповідними технічними регламентами; 5) перевіряти ветеринарно-санітарний стан виробничих приміщень та умов зберігання репродуктивного матеріалу; 6) перевіряти дотримання ветеринарно-санітарних заходів на потужностях (об'єктах), які використовуються для утримання тварин, виробництва й обігу неїстівних продуктів тваринного походження, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів, кормів тваринного походження, готових кормів, репродуктивного матеріалу, засобів догляду за тваринами; 7) вносити пропозиції щодо призупинення, поновлення або анулювання (скасування) експлуатаційних дозволів; 8) здійснювати інспектування та у випадку необхідності видавати розпорядження або приписи щодо дезінфекції транспортних засобів, які переміщувалися через карантинні зони хвороб, що підлягають повідомленню; 9) здійснювати стандартний прикордонний ветеринарно-санітарний контроль за об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду, що перевозяться транзитом; 10) здійснювати стандартний прикордонний ветеринарно-санітарний контроль, а за необхідності – вибіркового або розширеного контролю за об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що імпортуються або експортуються; 11) видавати міжнародні ветеринарні сертифікати на товари, що експортуються [103].

Державні інспектори ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд, мають право: 1) з метою здійснення ветеринарно-санітарного нагляду протягом робочого часу мати безперешкодний доступ до потужностей (об'єктів), які використовуються для виробництва, переробки та обігу товарів, ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів, кормів; 2) у разі

спалаху хвороби, що підлягає повідомленню, у будь-який час мати безперешкодний доступ до потужностей (об'єктів), які здійснюють виробництво або обіг товарів, якщо такі потужності (об'єкти) розташовані в межах карантинної зони, для перевірки їх ветеринарно-санітарного стану та / або товарів та / або виконання необхідних заходів, які встановлюються під час карантину тварин; 3) одержувати інформацію, необхідну для встановлення ветеринарно-санітарного стану та забезпечення безпечності товарів, виявлення причин хвороби тварин, із метою визначення ветеринарно-санітарного статусу відповідної зони тощо [103].

Беручи до уваги таке питання законодавець чітко розмежував поняття державний ветеринарно-санітарний контроль та державний ветеринарно-санітарний нагляд, незважаючи на те, що в сучасній літературі та на практиці такого розмежування майже не існує.

Наступний аргумент стане чітким поясненням вище сказаного. Так, державні інспектори ветеринарної медицини в межах своїх повноважень, здійснюючи функцію нагляду, отримують при цьому певні результати оцінок, які характеризують ситуацію з питань ветеринарії, що належать до їх компетенції. Згідно цих даних, Держветфітослужба виявляє і аналізує правопорушення в галузі ветеринарії. І лише після цього, може приймати рішення з питань обмеження, заборонення або припинення відповідно до законодавчих актів господарської діяльності юридичних та фізичних осіб; заборонення або обмеження експорту, імпорту, транзиту товарів, інших об'єктів, які можуть переносити особливо небезпечні хвороби або не відповідають санітарним і ветеринарно-санітарним вимогам чи технічним регламентам; накладання адміністративних стягнень тощо. Звідси випливає прояв функції контролю, який має на меті не тільки застосовувати санкції до порушників ветеринарних правил, а й попереджувати такі правопорушення.

Отже, незважаючи на подібність за змістовим навантаженням і на тісний взаємозв'язок між поняттями „державний ветеринарно-санітарний

контроль” та „державний ветеринарно-санітарний нагляд”, ми розглядаємо їх як окремі послідовні етапи в діяльності Держветфітослужби.

З метою здійснення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду Державні інспектори ветеринарної медицини мають право: 1) обмежувати, забороняти або припиняти відповідно до актів законодавства господарську діяльність юридичних та фізичних осіб у випадку порушення ними ветеринарно-санітарних вимог законодавства, якщо такі порушення можуть спричинити безпосередню загрозу життю та / або здоров'ю людей і тварин; 2) організовувати відбір зразків харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, патологічного матеріалу, репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів та кормів, інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду; 3) забезпечувати здійснення протиепізоотичних заходів юридичними та фізичними особами, що проводять професійну діяльність у галузі ветеринарної медицини тощо[97].

Однак слід відзначити, що для Держветфітослужби характерне поєднання функції контролю за недопущенням розповсюдження хвороб тварин і захворювань населення та функції безпосередньої боротьби з цими хворобами, їх виникненням і розповсюдженням. Звідси можна зробити висновок, що інспекційна діяльність та управлінська діяльність цього органу тісно між собою взаємопов'язані та доповнюють одна одну.

Державний контроль в сфері карантину рослин. Із проведенням адміністративної реформи забезпечення реалізації державної політики у сфері карантину рослин покладено на Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України.

Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики у сфері карантину рослин реалізують державну політику у цій галузі шляхом розроблення відповідних загальнодержавних програм, спрямування та координації діяльності органів

Держветфітослужби, організації державного контролю та нагляду за дотриманням національного законодавства тощо.

Відповідно до покладених завдань Держветфітослужба України: видає карантинні дозволи, фітосанітарні сертифікати на реекспорт та карантинні сертифікати на рослини, продукти рослинного походження та інші об'єкти регулювання; розробляє методи інспектування, відбору зразків та проведення фітосанітарної експертизи; здійснює організацію та державний контроль за проведенням обробки і фумігації (знезараження) рослин, продуктів рослинного походження та інших об'єктів регулювання, які переміщуються через державний кордон України та карантинні зони; здійснює державний контроль за дотриманням карантинного режиму і проведенням заходів із карантину рослин при вирощуванні, заготівлі, вивезенні, ввезенні, транспортуванні, зберіганні, переробці, реалізації та використанні об'єктів регулювання; надає повідомлення заінтересованим партнерам про фітосанітарні заборони чи обмеження; проводить систематичні обстеження на наявність шкідливих організмів земель сільськогосподарського призначення і земель лісового фонду, пунктів карантину рослин та прилеглої до них території, місць обігу рослин, продуктів рослинного походження та інших об'єктів регулювання [123] тощо.

Державні інспектори з карантину рослин у межах своїх повноважень мають право: проводити фітосанітарні процедури до об'єктів регулювання; затримувати об'єкти регулювання для інспектування та фітосанітарної експертизи, якщо вони переміщуються без відповідних фітосанітарних документів або не відповідають фітосанітарним вимогам; здійснювати державний контроль і нагляд, інспектування та моніторинг відповідної території, об'єктів регулювання; проводити відбір зразків із партії рослин і рослинних продуктів для проведення фітосанітарної експертизи [123].

У своїй діяльності вище зазначені посадові особи є незалежними, а їх рішення щодо заборони вирощування, вивезення, ввезення, транспортування

(у тому числі експорту, імпорту, транзиту), зберігання, реалізації чи використання об'єктів регулювання є обов'язковими для виконання.

Сьогодні, в контексті євроінтеграційного процесу, варто звернути увагу на покращення державного контролю у сфері карантину рослин і це зумовлено виконанням зобов'язань, покладених на відповідні органи. Тому, на нашу думку, необхідно вжити ряд необхідних заходів:

- 1) вдосконалити законодавчу базу України щодо питань здійснення державного контролю у сфері карантину рослин;
- 2) збільшити фінансову підтримку держави в галузі карантину рослин;
- 3) впровадити в практику сучасні методи із виявлення, локалізації та ліквідації карантинних організмів; проведення інспектування і запровадження карантинного режиму; здійснення фітосанітарної діагностики тощо.

Державний контроль в сфері охорони прав на сорти рослин. Законодавство в сфері охорони прав на сорти рослин, на думку М. В. Пушкар, – комплексне. До нього входять норми відповідних галузей права. Так, регулювання наукової діяльності щодо виведення нових сортів рослин пов'язане з нормами трудового, цивільного, господарського, адміністративного права. Відносини наукових установ з виробниками сільськогосподарської продукції регулюються нормами господарського, адміністративного, фінансового, цивільного права. Взаємовідносини щодо використання в наукових цілях землі, лісу, води, генофондних об'єктів регулюються відповідними нормами земельного, лісового, водного, адміністративного права. Міжнародне співробітництво між установами у сфері інтелектуальної власності регулюється відповідними нормами міжнародного права, а відповідальність за порушення норм законодавства у селекції регулюється нормами цивільного, адміністративного, кримінального права [139].

Згідно цього законодавства безпосереднє здійснення державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин покладається на Державну ветеринарну та фітосанітарну службу.

У межах своєї компетенції така установа здійснює та забезпечує державний контроль та нагляд за такими аспектами:

- за набуттям прав на сорти рослин та їх реєстрацією і реалізацією, проведенням експертизи сортів рослин в Україні на наявність генетично модифікованих організмів, у тому числі під час сертифікації сортів рослин, що ввозяться або вивозяться;

- за збереженістю сортів рослин, реєстрацією ліцензійних договорів на їх використання та виплатою авторської винагороди;

- за додержанням юридичними і фізичними особами законодавства з питань охорони прав на сорти рослин;

- за дотриманням норм Закону України „Про охорону прав на сорти рослин” щодо вживання назв сортів;

- за сортами рослин, внесених до Реєстру патентів та Реєстру сортів;

- за виробництвом і реалізацією насіння та садивного матеріалу нових сортів рослин в обласних державних центрах експертизи сортів рослин та на сортодослідних станціях тощо.

Важливо зазначити, що до реформаційних змін 2010 р. функціональну діяльність в сфері охорони прав на сорти рослин здійснювала Державна інспекція з охорони прав на сорти рослин (Держсортінспекція), яка діяла на основі Наказу голови Держсортслужби від 17 січня 2003 р. №17-1 „Про затвердження Положення про Державну інспекцію з охорони прав на сорти рослин”. Держсортінспекція була самостійним структурним підрозділом Держсортслужби без права юридичної особи, який здійснював контроль за дотриманням законодавства у сфері охорони прав на сорти рослин [110].

Актуальним на той час було питання щодо виділення та розмежування інспекційних повноважень між Держсортслужбою та Держсортінспекцією. З

однієї сторони Держсортінспекція та Держсортслужба були самостійними у виконанні своїх завдань, а з іншого – у контрольних завданнях Держсортслужби знаходили своє логічне продовження завдання Держсортінспекції. З одного боку Держсортінспекція виконувала суто інспекційні функції, а з другого – її повноваження були цілком похідними від повноважень Держсортслужби. Безумовно, ряд суперечностей та запитань, що стосувалися правового статусу Держсортслужби і Держсортінспекції послуговували однією з підстав їх ліквідації.

Розвиток суспільства вказує на певні зміни та відхід від стереотипів. Саме тому, ми підтримуємо впровадження у практику новаторства щодо виконання інспекційних завдань однією структурною одиницею – Держветфітослужбою. Як результат – злагоджена та цілеспрямована робота державних органів без виникнення будь-яких суперечностей.

Державний контроль в сфері захисту рослин. Відповідно до ЗУ „Про захист рослин”[121]захист рослин – це комплекс заходів, спрямованих на зменшення втрат урожаю та запобігання погіршенню стану рослин сільськогосподарського й іншого призначення, багаторічних і лісових насаджень, дерев, чагарників, рослинності закритого ґрунту, продукції рослинного походження через шкідників, хвороби і бур’яни.

Державна політика у сфері захисту рослин здійснюється Кабінетом Міністрів України, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері захисту рослин [121].

Беручи до уваги вище зазначене, повідомимо, що така діяльність ґрунтується на основних принципах, до яких відносять: формування єдиної державної політики у сфері захисту рослин; здійснення державного контролю за захистом рослин; визначення доцільності здійснення заходів щодо захисту рослин; пріоритетність застосування інтегрованих та інших екологічно безпечних заходів щодо захисту рослин; гарантування безпеки

здоров'я людини та охорони довкілля при здійсненні заходів щодо захисту рослин.

У ст. 6 ЗУ „Про захист рослин” [121] законодавець закріпив основні завдання державного контролю у сфері захисту рослин:

1) організація обстеження сільськогосподарських та інших угідь, посівів, насаджень, рослинності закритого ґрунту, розробка прогнозів, виявлення та своєчасне інформування про наявність і розвиток шкідників та хвороб рослин, а також бур'янів;

2) проведення підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами, діяльність яких пов'язана із захистом рослин, систематичних обстежень угідь, посівів, насаджень, рослинності закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження на заселеність та зараження їх шкідливими організмами;

3) запобігання масовому розмноженню і поширенню шкідливих організмів;

4) своєчасне здійснення рекомендованих заходів щодо захисту рослин, додержання підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами встановлених регламентів застосування засобів захисту рослин;

5) своєчасне проведення профілактичних і винищувальних заходів щодо боротьби з шкідниками у місцях зберігання запасів продукції рослинного походження.

Як нам відомо, державний контроль у цій сфері реалізується Дерветфітослужбою. До компетенції цього суб'єкта належить: участь у розробленні загальнодержавних і міждержавних цільових програм захисту рослин; організація розроблення та здійснення регіональних цільових програм захисту рослин; впровадження інтегрованої системи захисту рослин; визначення асортименту та обсягів виробництва засобів захисту рослин вітчизняною промисловістю, координація закупівлі їх за імпортом; організація і здійснення державного контролю за своєчасним

проведенням підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами заходів щодо захисту рослин, додержанням регламентів застосування засобів захисту рослин; погодження асортименту засобів захисту рослин, технічних умов їх виробництва і застосування, плану державних випробувань і реєстрації засобів захисту рослин, переліку пестицидів, дозволених до використання в Україні, асортименту пестицидів, що завозяться в Україну; організація впровадження у практику захисту рослин досягнень науки, техніки та екологічно безпечних для людини і довкілля методів та заходів щодо захисту рослин; забезпечення аналітичних досліджень щодо відповідності вимог сертифікатів якості засобів захисту рослин, у тому числі пестицидів, які завозяться в Україну, а також додержання регламентів їх застосування [121] тощо.

Місцеві органи виконавчої влади беруть активну участь у здійсненні державного контролю в сфері захисту рослин на місцях. Безпосередньо до їх компетенції входить: виконання контролю за проведенням підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами заходів щодо захисту рослин і сприяння державним інспекторам захисту рослин у виконанні ними службових обов'язків; створення надзвичайних комісій з боротьби з особливо небезпечними шкідливими організмами у випадку масового їх розмноження і поширення; запровадження у межах компетенції особливого режиму захисту рослин на період масового розвитку і поширення особливо небезпечних шкідливих організмів [121].

Законодавство України особливу увагу приділяє гарантіям діяльності посадових осіб, які реалізують державний контроль у сфері захисту рослин. Так, образа державного інспектора, а також опір, погрози, насильство й інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на нього обов'язків, несуть за собою відповідальність, встановлену законом. Майнова шкода, завдана такій особі, компенсується у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України з наступним стягненням цієї суми з винних осіб.

Державний контроль у галузі племінної справи у тваринництві. Перш ніж підійти до розгляду цього питання необхідно з'ясувати, що ми розуміємо під поняттям „племінна справа”. Відповідно до Закону України „Про племінну справу у тваринництві” племінна справа – це система зоотехнічних, селекційних та організаційно-господарських заходів, спрямованих на покращення племінних і продуктивних якостей тварин [130]. Загалом цей Закон спрямований на регулювання відносин у галузі племінної справи у тваринництві, при цьому визначає основи реалізації державного контролю в цій галузі.

Управління племінною справою у тваринництві здійснює Держветфітослужба, а зокрема її структурний підрозділ – Інспекція з племінної справи у тваринництві, до повноважень якої відносять: здійснення контролю за дотриманням законодавства про племінну справу у тваринництві; розроблення концептуальних напрямів розвитку конкурентоспроможного племінного тваринництва; участь у розробленні загальнодержавних програм селекції у тваринництві, забезпечення реалізації цих програм; встановлення вимог щодо племінних (генетичних) ресурсів; реєстрація власників племінних (генетичних) ресурсів; розроблення пропозицій щодо заходів державного стимулювання племінної справи у тваринництві, в тому числі щодо збереження генофонду локальних та зникаючих порід, які мають селекційну цінність; розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладання адміністративних стягнень за порушення законодавства про племінну справу [130] тощо.

Разом з тим, згідно Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, цей орган: контролює виконання вимог щодо відповідності племінних (генетичних) ресурсів установленим вимогам; контролює ведення племінного обліку, бонітування, визначення племінної цінності тварин, атестації та допуску плідників до відтворення, апробації; здійснює контроль господарської діяльності у племінній справі у тваринництві, пов'язаної з виробництвом племінних (генетичних) ресурсів,

збереженням племінних (генетичних) ресурсів, торгівлею племінними (генетичними) ресурсами, проведенням генетичної експертизи походження та аномалій тварин; перевіряє додержання законодавства щодо виконання технологічних вимог та ветеринарно-санітарних правил при виробництві племінних (генетичних) ресурсів, установлених для племінних (генетичних) ресурсів [97].

У цьому контексті актуально розглянути права державних інспекторів у цій галузі. В межах своєї компетенції вони мають право:

1) безперешкодно відвідувати підприємства, установи та організації, незалежно від форм власності, які здійснюють діяльність, пов'язану з племінною справою у тваринництві, та отримувати від них безкоштовно необхідну інформацію з питань племінного тваринництва;

2) вимагати від фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють діяльність, пов'язану з племінною справою у тваринництві, виконання вимог, встановлених Законом [130];

3) надавати всім юридичним особам та фізичним особам – суб'єктам підприємницької діяльності, які здійснюють діяльність, пов'язану з племінною справою у тваринництві, обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень у галузі ведення племінної справи у тваринництві;

4) здійснювати державний контроль за застосуванням у сфері селекції та відтворення племінних (генетичних) ресурсів нових технологій, інструментів, обладнання, матеріалів;

5) забороняти суб'єктам племінної справи у тваринництві, у разі порушень ними вимог, встановлених Законом [130], реалізацію племінних (генетичних) ресурсів для відтворення;

6) затверджувати племінні свідоцтва (сертифікати) на племінні (генетичні) ресурси.

Державні інспектори з племінної справи у тваринництві зобов'язані у разі виявлення порушень законодавства про племінну

справу у тваринництві вживати невідкладних заходів з метою їх усунення [130].

Таким чином, підставно констатувати, що Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України (Держветфітослужба України) як центральний орган виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, забезпечує реалізацію державної політики у галузі ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві [97].

Контроль в сфері охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства здійснювався Державним комітетом рибного господарства, який функціонував з 2006 р., коли Постановою Кабінету Міністрів України від від 02.11.2006 р. № 1523 [136] було затверджено його Положення [92]. Наприкінці 2010 р. даний орган був ліквідований, а згідно з Указом Президента України від 9.12.2010 р. „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [128], було створено Державне агентство рибного господарства.

Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України. Держрибагентство України входить до системи органів виконавчої влади й утворюється для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів [96].

За цим суб'єктом законодавець закріпив виконання таких основних завдань: 1) реалізація державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства; 2) внесення на розгляд Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері рибного

господарства та рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів та ін. [96].

Разом з тим, Держрибагентство України відповідно до покладених на нього завдань: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань рибного господарства, рибної промисловості, охорони і відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства; 2) здійснює державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів; 3) здійснює державний контроль технічного стану рибозахисних споруд, проводить рибозахисні заходи на водозабірних та інженерних спорудах меліоративних систем; 4) здійснює контроль за дотриманням правил рибальства; 5) здійснює контроль за дотриманням лімітів і нормативів використання водних живих ресурсів; 6) здійснює контроль за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних живих ресурсів; 7) складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; 8) здійснює контроль за достовірністю подання суб'єктами господарської діяльності, пов'язаної з добуванням і використанням риби та інших водних живих ресурсів, звітних даних про обсяги використання рибних та інших водних живих ресурсів; 9) здійснює контроль за дотриманням порядку придбання або збуту осетрових видів риб та продукції з них; 10) здійснює державний контроль за системою моніторингу риболовних суден; 11) встановлює в установленому порядку заборону вилову водних живих ресурсів в окремих водоймах (на їх ділянках) та забезпечує контроль за дотриманням заборони; 12) здійснює видачу та реєстрацію дозвільних документів на спеціальне використання водних живих ресурсів; 13) бере участь у заходах з контролю якості безпеки продуктів рибного вилову, харчової продукції при їх виробництві, зберіганні, транспортуванні, реалізації, використанні та утилізації[96].

Держрибагентство України в установленому порядку під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними

Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами, організаціями [96].

Суб'єкт у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України), іншими актами законодавства, а також дорученнями Президента України та Міністра.

Реорганізація Державного комітету рибного господарства України та утворення на його базі Державного агентства рибного господарства дозволило усунути правові колізії у функціонуванні цієї сфери, які відносились до таких питань:

По-перше, згідно Положення [111] інспекційний орган діяв у складі Державного департаменту рибного господарства (Укрдержрибгосп), який, в свою чергу, ліквідований на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.2006 р. № 752 [124]. У Положенні [111] визначалося, що інспекційний суб'єкт у своїй діяльності керувався *наказами Укрдержрибгоспу*; інспекція за погодженням з *головою Укрдержрибгоспу* та Міністром аграрної політики України створювала, реорганізовувала та ліквідовувала відділення, представництва та інші відокремлені структурні підрозділи, які були органами рибоохорони; керівництво Держрибінспекцією здійснював начальник, який призначався на посаду та звільнявся з посади *головою Укрдержрибгоспу* за погодженням з Міністром аграрної політики України.

По-друге, в Положенні про Державний комітет рибного господарства України [108] вказувалось, що здійснення державного контролю у сфері охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів проводили Державна інспекція з безпеки мореплавства флоту рибного господарства, державна організація „Виконавче бюро” та органи охорони, використання і

відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства, утворення, реорганізація і ліквідація яких проводилась Держкомрибгоспом.

Державний контроль у галузі сільськогосподарського насінництва та розсадництва, контроль якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку, державний технічний нагляд за відповідністю технічних засобів вимогам безпеки та якістю пально-мастильних матеріалів у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу здійснює Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України).

Керівництво діяльністю Держсільгоспінспекцією виконує Голова, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра, та звільняє з посади Президент України.

Голова Держсільгоспінспекції України є Головним державним інспектором сільського господарства України, а його перший заступник та заступник – відповідно першим заступником та заступником Головного державного інспектора сільського господарства України.

Керівники територіальних органів Держсільгоспінспекції України є Головними державними інспекторами сільського господарства в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві та Севастополі, районі, а їх перші заступники та заступники – відповідно першими заступниками та заступниками Головних державних інспекторів сільського господарства в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві та Севастополі, районі.

Керівники структурних підрозділів Держсільгоспінспекції України, на яких покладено повноваження щодо виконання інспекційних функцій, є одночасно старшими державними інспекторами сільського господарства України.

Головні та провідні спеціалісти, які безпосередньо здійснюють державний нагляд (контроль), є одночасно державними інспекторами сільського господарства України.

Держсільгоспінспекція України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи – державні інспекції сільського господарства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах.

У межах своєї діяльності інспекція організовує та здійснює державний нагляд (контроль):

а) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за: веденням державного обліку і реєстрації земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель; виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; дотриманням правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків; здійсненням заходів, передбачених проектами землеустрою щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, які спричиняють погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям і бур'янами; дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;

б) у частині насінництва та розсадництва за: діяльністю суб'єктів усіх форм власності і господарювання у сфері насінництва та розсадництва, включаючи лісове, квітково-декоративне насінництво та розсадництво, насінництво картоплі, овочевих, баштанних, плодових і горіхоплідних культур і розсадництво плодових, ягідних, горіхоплідних культур, винограду, хмелю, садівництва, лісових насаджень, які займаються виробництвом, заготівлею, обробкою, розмноженням, зберіганням, реалізацією і використанням насіння та садивного матеріалу рослин, а також за умовами вирощування садивного матеріалу, заготівлею, обробкою, розмноженням, зберіганням, реалізацією та використанням насіння і садивного матеріалу; дотриманням технології виробництва на етапах вирощування, збирання і післязбиральної обробки насіння і садивного матеріалу; дотриманням сортових та посівних якостей насіння, що реалізується суб'єктами оптової та роздрібною торгівлі; дотриманням суб'єктами насінництва та розсадництва державних стандартів, інших нормативних документів, веденням документації сортових посівів і насаджень, ділянок гібридизації насіння і садивного матеріалу, правильного відбору проб та вибірок для визначення якостей насіння і садивного матеріалу, оформлення документів на посівні та сортові якості насіння і садивного матеріалу, за введенням насіння і садивного матеріалу в обіг; сертифікацією насіння і садивного матеріалу;

в) у частині якості та безпечності сільськогосподарської продукції за: додержанням закупівельними, переробними, торговельними підприємствами і організаціями незалежно від форми власності та господарювання правил торгівлі, реалізації і зберігання плодоовочевої продукції, готує експертні висновки; формуванням державних і регіональних ресурсів сільськогосподарської продукції; додержанням вимог стандартів, технічних умов, інших нормативних документів, пов'язаних із якістю і безпечністю сільськогосподарської продукції, наявністю генетично модифікованих організмів під час її заготівлі, зберігання, переробки, переміщення територією України та здійснення експортно-імпортних операцій

підприємствами всіх форм власності; веденням кількісно-якісного обліку зерна та продуктів його переробки на хлібоприймальних і зернопереробних підприємствах незалежно від форми власності та господарювання, веденням реєстру складських документів на зерно та зерна, прийнятого на зберігання; проведенням декларування сільськогосподарської продукції, у тому числі зернових культур; дотриманням технічного регламенту зерновими складами в процесі зберігання зерна та продуктів його переробки; якістю плодоовочевої продукції та продуктів її переробки під час закупівлі, зберігання та реалізації на внутрішньому ринку України;

г) у частині дотримання правил виробництва виноробної продукції за: веденням виноградників та виробництвом винограду, вина та інших продуктів виноробства; додержанням державних стандартів та вимог у виробництві, реалізації, експорті та імпорті товарної продукції в галузі виноградарства і виноробства; додержанням державних стандартів та технічних умов у виробництві вин, вермутів, коньяків України і брендів;

д) у частині дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритих системах на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності;

е) у частині родючості ґрунтів за: зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення; своєчасним проведенням підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів;

є) у частині експлуатації та технічного стану машин за: дотриманням вимог законодавства акредитованими суб'єктами господарювання, які проводять перевірку технічного стану та ідентифікацію машин; дотриманням законодавства з охорони праці, навколишнього середовища при експлуатації і технологічному обслуговуванні технічних засобів для агропромислового

комплексу; виконанням законодавства у сфері захисту прав споживачів на придбану чи відремонтовану сільськогосподарську техніку та комплектуючі вузли й агрегати до неї; дотриманням правил технічного та сервісного обслуговування машин; технічним станом і експлуатацією машин, які підлягають перевірці на підтвердження відповідності вимогам законодавства;

ж) у частині охорони прав на сорти рослин за: дотриманням юридичними та фізичними особами вимог законодавства з охорони прав на сорти рослин у сфері виробництва, використання, зберігання, реалізації та розмноження садивного матеріалу сортів рослин; збереженістю сортів рослин, реєстрацією ліцензійних договорів на їх використання та виплатою авторської винагороди; веденням первинного насінництва власниками майнових прав інтелектуальної власності та підтримувачами сортів рослин; набуттям прав на сорти рослин та їх реєстрацією; ввезенням в Україну садивного матеріалу (насіння) незареєстрованих в Україні сортів рослин; дотриманням особистого немайнового права авторства на сорт, майнового права власника сорту, права попереднього користування і права при відновленні прав на сорт, права на поширення сорту в Україні, прав автора сорту при відмові власника від майнового права на сорт, порядку вивезення з України посадкового матеріалу (насіння) сортів рослин, що містять об'єкт інтелектуальної власності, угоди, укладеної між роботодавцем та автором сорту щодо виплати справедливої винагороди тощо [98].

Держсільгоспінспекція України та її посадові особи в межах своїх повноважень мають право:

– складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, давати обов'язкові для виконання приписи (розпорядження), а також подавати в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок для притягнення винних осіб до відповідальності;

– безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку підприємства, установи та організації усіх форм власності, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, для проведення перевірок з питань, що належать до компетенції Держсільгоспінспекції України;

– отримувати в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності документи, матеріали й іншу інформацію, необхідну для виконання покладених на Держсільгоспінспекцію України завдань;

– звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився;

– викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для отримання від них усних або письмових пояснень із питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства;

– передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину;

– забороняти експлуатацію машин та інших технічних засобів для агропромислового комплексу, якщо їхній технічний стан не відповідає вимогам нормативних документів щодо показників якості, технологічності та безпечності, охорони праці й охорони навколишнього природного середовища, загрожують життю і здоров'ю працюючих або створюють можливість виникнення аварії;

– перевіряти у трактористів-машиністів наявність документів на право користування і керування машинами та зупиняти машини для перевірки

технічного стану у випадку наявності ознак, які свідчать про їх технічну несправність та ін. [98].

Держсільгоспінспекція України у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Міністерство аграрної політики та продовольства України, доручень Міністра видає накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписує Голова Держсільгоспінспекції України.

Проаналізувавши діяльність інспекції як органу державного контролю, вважаємо за потрібне узагальнити характерні особливості цього суб'єкту:

– Держсільгоспінспекція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі;

– у процесі реорганізації інспекція відповідно до покладених до неї завдань успадкувала функціональні обов'язки Української державної насінневої інспекції, Української державної помологічно-ампелографічної інспекції, Державної інспекції з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку, Інспекції державного технічного нагляду;

– Держсільгоспінспекція України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України;

– у своїй діяльності Держсільгоспінспекція України керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України), іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України та Міністра.

На основі проведеного у підрозділі 1.3 дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Безперечно, не всі досліджувані суб'єкти, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері сільського господарства, є інспекціями за назвою. Так, наприклад, органи ветеринарного контролю функціонують під назвою Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, а державний контроль у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів покладається на Державне агентство рибного господарства України. У зв'язку з цим виникає ряд проблемних питань, пов'язаних з визначенням правового статусу цих органів, тому розглядаючи питання „система і правове становище органів, що здійснюють державний контроль у сільському господарстві”, необхідно кожен такий суб'єкт, що входить в цю систему, аналізувати з позиції – „частина цілого”. Частина – це інспекція, комітет, служба, для яких властиві подібні завдання й форми їх реалізації, а ціле – це сукупність та єднання даних органів в систему сільськогосподарських інспекцій.

2. Необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання роботи сільськогосподарських інспекцій. Правова база діяльності сільськогосподарських інспекцій не цілком виправдана на практиці, це зумовлено її новизною та наявністю значних прогалин. На сьогоднішній день законодавцем до числених законів не внесені зміни, що свідчить про невідповідність правових норм у нормативно-правових актах. Так, наприклад, згідно ЗУ „Про захист рослин”[121] державний контроль у сфері захисту рослин здійснює не Держветфітослужба, а Головна державна інспекція захисту рослин України; організація та здійснення державного контролю у галузі сільськогосподарського насінництва та розсадництва покладаються не на Держсільгоспінспекцію, а на Українську державну насінневу інспекцію, Українську державну помологічно-ампелографічну інспекцію. Наведене нашою на думку про неспроможність нинішньої

державної влади забезпечити оперативні зміни у законодавстві, що породжує існування так званих “недійсних” законів.

3. Діяльність органів, які здійснюють державний контроль у сільському господарстві, на нашу думку, повинна в значній мірі носити територіальний характер з урахуванням природних та соціальних особливостей тієї чи іншої місцевості країни. З цього питання впливає наступне: державні сільськогосподарські інспекції з метою реалізації своїх завдань повинні більше опиратися на підпорядковані їм обласні та районні інспекції.

4. Сільське господарство – складова частина агропромислового комплексу України, сільськогосподарські інспекції – структурні одиниці Міністерства аграрної політики та продовольства України. Звідси на логічних засадах впливає потреба у відокремленні зі складу цього Міністерства сільськогосподарських інспекцій та інтегрування їх в єдиний новостворений державний орган (чи то на правах міністерства, чи то на правах управління).

Висновки до розділу 2

Аналіз питання державного контролю у сільському господарстві України як інституту адміністративного права дозволяє дійти наступних висновків.

1. *Інститут державного контролю у сільському господарстві* – це відносно відокремлений комплекс юридичних норм, які регулюють суспільні відносини в галузі сільського господарства України. Такі суспільні відносини обіймають за своєю суттю однорідні питання, а зокрема, які стосуються сільського господарства. З переліку питань важливе місце посідає проблема здійснення державного контролю у досліджуваній галузі.

2. *Інститут державного контролю у сільському господарстві України* характеризує ряд ознак, а зокрема:

- наявність відповідної нормативної бази в законодавстві України;
- юридична однорідність цих нормативних засад;

- тісний взаємозв'язок між правовими нормами;
- реалізація юридично-однорідних приписів на засадах законності, дисципліни, соціальної справедливості, ефективності та гуманізму;
- присутність суб'єктів, об'єктів управління та владної підпорядкованості між ними;
- державно-владний характер відносин, тобто один із суб'єктів наділений державою владними повноваженнями стосовно інших суб'єктів;
- інформаційність щодо отриманих даних у галузі сільського господарства, виявлення правопорушень;
- вплив на підконтрольний суб'єкт за допущені правопорушення.

Для галузі сільського господарства визначені різні форми здійснення контролю: перевірки, спостереження, обстеження, інспектування, нагляд, експертний аналіз тощо. На нашу думку, основну роль відіграє інспектування, оскільки здійснюється спеціально уповноваженими на те державними органами – інспекціями і ніхто крім інспекторів так досконало не впроваджує державного контролю, не втілює його у дійсність.

3. На практиці державний контроль у сільському господарстві України реалізовується через відповідні стадії: *попередню, поточну і послідуочу*. Всі вони між собою логічно взаємопов'язані та в сукупності забезпечують своєчасність контролюючих дій на підконтрольний об'єкт.

4. Для державного контролю у сільському господарстві України властиві як загальні методи (переконання, адміністративний примус ін.), які можуть застосовуватися до кожного об'єкта управління, так і спеціальні методи (метод видання наказів, розпоряджень та вказівок; розгляд документації; проведення реєстрації суб'єктів та об'єктів господарюючої сфери тощо), притаманні в більшості для конкретного об'єкту.

5. Необхідним елементом у вивченні питання державного контролю в сільському господарстві України є діяльність відповідних органів, які реалізують такий контроль.

Відповідно до законодавства України систему органів, що здійснюють державний контроль у сільському господарстві, складають: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України із спеціалізованими інспекційними органами, а також відповідні місцеві органи виконавчої влади.

Важливе місце у системі контролюючих органів належить державним інспекціям.

Зараз Міністерство аграрної політики та продовольства України має у своєму складі такі інспекційні органи:

- Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України;
- Державна інспекція сільського господарства України;
- Державне агенство рибного господарства;
- Державне агенство земельних ресурсів України;
- Державне агенство лісових ресурсів.

Для кожної з цих інспекцій характерний свій правовий статус, кожна така інспекція діє як самостійний орган із притаманними їй ознаками, але й існує ряд критеріїв, які є спільними для них і дозволяють об'єднати їх в єдину систему. До таких критеріїв можна віднести:

– виключна сільськогосподарська спеціалізація – контролювання лише такої виробничо-господарської діяльності, яка безпосередньо є частиною сільськогосподарського виробництва або безпосередньо з ним пов'язана;

– наявність повноважень по здійсненню державного контролю в сільському господарстві і застосуванню до порушників адміністративно-правових санкцій;

– реалізація державної політики в АПК.

Отже, інспекція, як контролюючий орган у сільському господарстві, визнається уповноваженим державним органом, який має виключно сільськогосподарську спеціалізацію по дорученій йому ділянці контрольної діяльності.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

3.1. Адміністративна юрисдикція державних органів у галузі сільського господарства

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних повноважень юридично владного характеру, реалізація яких, забезпечує досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, яка виражається у їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [54, с. 453].

Компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [54, с. 453].

Юридична компетенція державних органів у галузі сільського господарства реалізується на підставі законодавства України. Безпосередня

діяльність щодо здійснення адміністративної юрисдикції у цьому питанні належить інспекційним органам, які входять до структури Міністерства аграрної політики та продовольства України. Кожна з інспекцій виконує такі повноваження виключно у своїй сфері, не перешкоджаючи і безпідставно не втручаючись у діяльність інших інспекцій.

Досліджуючи загальні риси державних інспекцій, помітимо, що вони, як суб'єкти контролю, мають відповідати ряду вимог:

1) юридичній компетентності, як встановленій законом можливості (повноваженням) у визначених межах здійснювати контрольню-наглядову діяльність, яка є обов'язковою ознакою;

2) професійній компетентності, оскільки суб'єкт контрольної діяльності повинен мати спеціальні знання та досвід відповідної діяльності;

3) цей суб'єкт повинен мати необхідні засоби для активної і доцільної допомоги підконтрольним суб'єктам в усуненні і попередженні помилок та інших упущень [65].

Перш ніж докладніше зупинитись на юрисдикційних повноваженнях кожної із сільськогосподарських інспекцій, вважаємо за потрібне з'ясувати правову сутність юрисдикції.

До питань адміністративної юрисдикції у різний період звертались В. Б. Авер'янов, С. Т. Гончарук, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, В. І. Курило, М. В. Максютін, А. П. Шергін та інші.

У правовій науці адміністративна юрисдикція характеризувалась наступним визначенням, згідно з якого „адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративно-правові стягнення” [164, с. 15].

Юрисдикція як вид діяльності органів державної влади безпосередньо пов'язана з охороною суспільних відносин і полягає в розгляді органами

державної влади справи зокрема та прийнятті рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави [14, с. 273]. Адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і виступає як складова частина реалізації виконавчої влади, а саме є „специфічним різновидом правоохоронної діяльності” її органів [90, с. 72-75].

У науковій літературі відзначається, що юридичний сенс адміністративно-юрисдикційної діяльності полягає у розгляді і вирішенні індивідуальної справи „у вигляді конкретного адміністративно-правового спору” [11, с. 409].

У процесі здійснення адміністративної юрисдикції забезпечується „охорона певних соціальних благ і цінностей (громадського порядку, суспільної безпеки, прав і свобод громадян)” шляхом проведення розслідування, обвинувачення особи, винної у здійсненні протиправного діяння; розгляду справи про це діяння, винесенням по ньому рішення про застосування (або незастосування) адміністративного стягнення, виконання рішення, яке винесене [26, с. 14]. Процес застосування будь-якого покарання виходить за межі наглядової діяльності і виступає самостійною формою адміністративної діяльності. Цю діяльність у літературі слушно пропонується розуміти як адміністративно-юрисдикційну [164, с. 33].

Юрисдикція (від лат. *jurisdictio* – судочинство, від *jus* – право + *dico* – говорю) встановлена законом (або іншим нормативним актом) сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і вирішувати справи про правопорушення, тобто оцінювати дії осіб чи інших суб’єктів права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушника [154, с. 504; 55, с. 6].

У літературі вказується, що *адміністративна юрисдикція* – це адміністративно-процесуальна діяльність уповноважених органів виконавчої влади, тобто встановлена законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб щодо вирішення індивідуальних

адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку [11, с. 409].

В. К. Колпаков під юрисдикцією розуміє компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів. Згідно такого підходу, „адміністративна юрисдикція” – це компетентність (юридично оформлене право уповноважених органів, посадових осіб) здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів сфери публічного права [58, с. 384]. Вчений висуває також думку про те, що адміністративна юрисдикція поділяється на адміністративно-регулятивну (мається на увазі позитивна діяльність), адміністративно-судочинну (розуміється вирішення публічно правових спорів) і адміністративно-деліктну, тобто компетентність вирішувати справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [59, с. 257].

С. С. Алексєєв зазначає, що юрисдикція як вид діяльності органів державної влади безпосередньо пов'язана з охороною суспільних відносин і полягає в розгляді органами державної влади справи по суті та прийнятті рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави [14, с. 273-288]. Характерною ознакою адміністративної юрисдикції – є чітко визначена процесуальна форма [52, с. 3].

Т. О. Коломоець визначає наступні ознаки юрисдикції:

1) наявність правового спору – правопорушення (юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішувати спір про порушення правових приписів, а юрисдикційне втручання державних органів непотрібне, доки не виникають правові конфлікти. Вирішення таких конфліктів і складає основний зміст юрисдикційної діяльності).

2) змагальна процедура вирішення справи (процес із розгляду справи і прийняття рішення з неї передбачає не лише активність відповідного органу (посадової особи), що розглядає справу, але й інших його учасників, які у свою чергу можуть захищати свої інтереси, надавати докази, оспорювати пред'явлені для них обвинувачення та ін.).

3) видання юрисдикційного акту (юрисдикція, як процес, не є самоціллю, а способом вирішення правового конфлікту. В результаті маємо прийняте по справі рішення, тобто акт застосування норми права до конкретного випадку. Рішення по справі має бути обґрунтованим та базуватись на всебічній оцінці фактичної і нормативної сторони справи) [55].

Таким чином, основною метою адміністративної юрисдикції є встановлення інспекційними органами фактичних обставин справи, притягнення порушників до адміністративної відповідальності та вироблення рекомендацій превентивного характеру.

Як вважає Т. О. Коломоєць, адміністративна юрисдикція характеризується тим, що на відміну від повільного характеру кримінальної та цивільно-правової юрисдикції вона є більш оперативною, а також їй притаманна можливість спрощеного розгляду й вирішення підвідомчих справ на місці вчинення адміністративного правопорушення [55].

За своїм змістом ознаки юрисдикції поєднують у собі контрольні повноваження інспекційних органів. На думку В. М. Гарашука такі контрольні повноваження можна розділити на чотири групи:

1) на здійснення контролю з власної ініціативи безперешкодно у будь-який час у межах своєї компетенції (право на перевірки);

2) повноваження давати у випадку необхідності відповідним органам і посадовим особам вказівки (приписи) обов'язкового характеру щодо усунення виявлених порушень і їх наслідків (суспільний контроль);

3) щодо притягнення до відповідальності винних посадових осіб (держінспекції);

4) з вироблення рекомендацій превентивного характеру (такі повноваження реалізуються у процесі узагальнення результатів перевірок, виявлення і вивчення причин конкретних недоліків – порушень, умов, які їх викликали, розробки і приведення у життя попереджувальних заходів організаційного, виховного характеру, надання рекомендацій і обов'язкових

вказівок підконтрольним суб'єктам з метою застосування відповідних превентивних заходів) [36].

З огляду на це, органи адміністративної юрисдикції володіють прерогативою щодо виявлення та припинення правопорушень у галузі сільського господарства. Юрисдикційна діяльність інспекційних органів крім категорії „юрисдикція” безпосередньо включає в себе поняття адміністративного процесу.

Адміністративно-юрисдикційний процес – це „діяльність суб'єктів державної виконавчої влади з вирішення спорів між різними суб'єктами, а також щодо застосування заходів адміністративного і дисциплінарного примусу, яка здійснюється в адміністративно-процесуальній формі” [19, с. 306].

Широке розуміння адміністративного процесу пов'язане з тим, що він охоплює будь-яку діяльність виконавчо-розпорядчих органів із реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто адміністративний процес виступає як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ [147, с. 315].

На сьогодні, важливим залишається питання ототожнення понять адміністративного (позасудового) процесу та судового процесу у справах про адміністративні правопорушення на підставі єдності кола вирішуваних питань і проблема їх „роздвоєння”, як двох самостійних категорій.

З одного боку, адміністративна юрисдикція органів виконавчої влади та органів судової влади в певній мірі схожі між собою. Варто зауважити, що всі вони повинні розглядати спір, давати йому оцінку, висловлювати самостійне судження та застосовувати адміністративні міри. З іншої сторони – юрисдикційна діяльність не є основним видом діяльності органів виконавчої влади, на відмінну від органів судової влади.

На нашу думку, розгляд таких спорів і справ про адміністративні правопорушення є рівносильними складовими адміністративної юрисдикції.

Спільне спрямування на ефективність у цій діяльності як органів виконавчої влади, так і адміністративних судів виступає як аргумент.

Інспекційні органи та їх посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, виступають у ролі представників держави. У цьому аспекті процес застосування заходів адміністративних стягнень може розглядатися як спір двох сторін з матеріального адміністративного боку, у якому ініціатором є не фізична або юридична особа, а уповноважений державний орган, який вимагає від іншого органу, що має юрисдикційні повноваження, вирішити справу і застосувати визначені законом санкції [77].

Посадова особа (інспектор) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення відповідно до ст. 278 КУпАП вирішує питання належності справи до її компетенції, а також чи правильно складено протокол та інші матеріали про адміністративне правопорушення, чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час та місце її розгляду, чи витребувані необхідні додаткові матеріали.

М. В. Максютін звертає увагу на те, що у процесі спеціальної діяльності відповідних юрисдикційних органів і їх посадових осіб, застосовується адміністративна санкція щодо розгляду і вирішення справи про адміністративне правопорушення, причому здійснюється цей розгляд у відносно простому порядку, що обумовлюється самою сутністю адміністративного правопорушення. Часто вони настільки безспірні і очевидні, що одна й та ж посадова особа згідно закону, констатує факт порушення і приймає рішення про накладення стягнення. Проте, не дивлячись на відносну простоту, порядок провадження у справах про адміністративні порушення покликаний забезпечити досягнення істини у кожній справі [77].

Адміністративну юрисдикцію можна охарактеризувати як вид правоохоронної діяльності органів державного управління та інших компетентних органів, яка охоплює розгляд справ про адміністративні

правопорушення і прийняття рішення з них у визначеному законом порядку, а також як відособлену частину виконавчо-розпорядчої діяльності, котра за своїм характером є підзаконною, правозастосовчою та правоохоронною [164].

У свою чергу В. І. Курило відзначив, що адміністративно-юрисдикційна діяльність повинна розглядатися не лише як діяльність каральної спрямованості, а й як діяльність, призначення якої полягає у забезпеченні охорони адміністративно-правових відносин, включаючи правовий захист прав і свобод громадян та юридичних осіб, їх законних інтересів [69].

Отже, адміністративно-юрисдикційна діяльність включає в себе суспільні, державно-владні відносини, пов'язані з адміністративно-правовими спорами та адміністративними правопорушеннями.

На сьогодні, питання компетенції інспекційних органів становить науково-практичний інтерес, оскільки це мотивується наявністю незначної кількості досліджень юрисдикційної діяльності в сільському господарстві України.

Згідно ст. 254 КУпАП державні інспектори Держветфітослужби мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення по ст. 51-2 КУпАП (порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності), яка вказує, що незаконне використання об'єкту права інтелектуальної власності (сорту рослин), привласнення авторства на такий об'єкт або інше умисне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності, що охороняється законом, – тягне за собою накладення штрафу від десяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією незаконно виготовленої продукції та обладнання і матеріалів, які призначені для її виготовлення.

Далі така справа передається до суду і мотивується значним суспільним значенням дотримання законодавства про інтелектуальну власність і немало заплутаним характером справ, та за ст. 104-1 КУпАП

(порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва) з передачею справи до насінницьких інспекцій для прийняття рішення.

До основних юрисдикційних повноважень Держветфітослужби можна віднести:

1. Здійснення державного контролю за набуттям прав на сорти рослин та їх реєстрацією і реалізацією. Побудова самого процесу контролю у сфері державної служби має виходити зі забезпечення ефективності державної служби і в цілому ефективності управлінської діяльності, ні в якому разі не спричинюючи негативного впливу на цю діяльність [71, с. 16].

2. Прийняття заявок, проведення їх експертизи, приймання рішення щодо них – одна з ключових юрисдикційних повноважень Держветфітослужби, оскільки внесені до Реєстру заявки відомості про сорт, дають право на тимчасову правову охорону сорту. У випадку відповідності формальних ознак заявки згідновстановленим вимогам заявнику надсилається експертний висновок про позитивні результати формальної експертизи і про можливість початку проведення кваліфікаційної експертизи. А от, при невідповідності формальних ознак заявки, заявник повинен усунути зазначену невідповідність, яка вказана в експертному висновку Держветфітослужби, протягом двох місяців від дати одержання висновку Установи. В іншому випадку, Держветфітослужба приймає рішення про відмову в державній реєстрації сорту і прав на нього.

3. Здійснювати перевірку збереженості сортів рослин, хоча деякі науковці з цього приводу вважають, що чинне законодавство не відображає порядок забезпечення „чистоти” сорту, тобто здійснення контролю над збереженням його характерних ознак, наведених в описі [95, с. 3-9].

4. Видавати охоронні документи на сорти рослин: свідоцтва про авторство на сорт, свідоцтва про державну реєстрацію сорту, патентів на сорти рослин, примусової ліцензії на сорти рослин. Держветфітослужба, отримавши спільне клопотання про зміну складу авторів сорту і документ про сплату збору, уносить зміни до відомостей, унесених до Реєстру заявок,

якщо спільне клопотання надійшло в процесі експертизи заявки, і до Реєстру патентів і / або Реєстру сортів, – якщо спільне клопотання надійшло після державної реєстрації прав на сорт і / або державної реєстрації сорту.

5. Надавати разові дозволи на ввезення для наукових цілей не зареєстрованих в Україні сортів рослин.

6. Визначення уповноважених закладів експертизи сортів рослин та доручення їм проведення науково-дослідної експертизи. Держветфітослужба може уповноважувати науково-дослідні інститути або інші установи при наявності відповідних вимог проводити наукову та науково-технічну експертизу відповідно до чинного законодавства України.

7. Видавати спеціальні рішення щодо посіву сортів рослин, не занесених до Реєстру сортів рослин і не визнаних перспективними.

8. Проводити реєстрацію представників з питань інтелектуальної власності на сорти рослин.

9. Здійснювати атестацію робочих місць, спеціалістів з експертизи сортів рослин, установ та організацій державної системи охорони прав на сорти рослин.

Відповідно до ст. 238-3 КУпАП інспектори *Державної інспекції сільського господарства* мають право накладати адміністративні стягнення у випадку вчинення підконтрольними суб'єктами дій, що кваліфікуються за ст. 104-1 КУпАП – *Порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва*. Складом такого правопорушення є: виробництво, заготівля, пакування, маркування, затарювання, зберігання насіння, садивного матеріалу з метою продажу без додержання методичних і технологічних вимог або реалізація їх без документів про якість, а так само інше введення в обіг насіння, садивного матеріалу з порушенням встановленого порядку.

Від імені органів державного контролю у галузі насінництва та розсадництва розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

– Головний державний інспектор сільського господарства – Голова Держсільгоспінспекції України – штраф на громадян до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– головні державні інспектори сільського господарства Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст – керівники територіальних органів – штраф на громадян до чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– державні інспектори сільського господарства – штраф на громадян до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [54, с. 500-501].

Сьогодні, в процесі адміністративної реформи, питання ефективного виявлення та профілактики правопорушень у цій сфері законодавець поставив перед Держветфітослужбою, усунувши тим самим право приймати рішення Держсортслужбою, Українською державною насінневою інспекцією і Українською державною помологічно-ампелографічною інспекцією.

В ст. 83-1 та ст. 188-12 КУпАП вказані правопорушення, за які інспектори Держветфітослужби можуть накладати адміністративні стягнення на винних осіб у вигляді штрафу.

Ст. 83-1 КУпАП „Порушення законодавства про захист рослин” передбачає відповідальність за наступні протиправні діяння:

- 1) поширення шкідливих організмів внаслідок порушення технології вирощування рослин сільськогосподарського та іншого призначення;
- 2) екологічно не обгрунтоване здійснення захисту рослин;
- 3) неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу посівам, деревним насадженням, іншій рослинності відкритого та закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів;

4) завезення на територію України та реалізація засобів захисту рослин, а також речовин і сировини для їх виготовлення, що не пройшли державних випробувань і реєстрації;

5) ухилення від пред'явлення або непред'явлення засобів захисту рослин для проведення їх огляду, дослідження;

6) недодержання вимог нормативно-правових актів з питань захисту рослин, що призвело до пошкодження, погіршення стану рослин та якості продукції рослинного походження, а також забруднення довкілля.

У ст. 188-12 КУпАП зазначена відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин. Такі законні вимоги є похідними від їх повноважень, що закріплені ст. 16, 17 ЗУ „Про захист рослин”, і сформульовані у вигляді припису, запиту.

За своїм змістом, рішення (приписи) – це розпорядження адміністративного характеру, звернені безпосередньо до підконтрольних об'єктів, вони мають обов'язкову силу і невиконання вимог держінспекції тягне за собою застосування заходів примусу, що є однією з важливих гарантій виконання поставлених перед інспекцією завдань [44, с. 108].

Як зазначає, Я. А. Здір, рішення (приписи) держінспекції мають бути:

1) законними, тобто базуватись на конкретному законі, указі, або постанові керівництва; 2) обґрунтованими, тобто такими, що спираються на факти, отримані у результаті перевірок; 3) конкретними: у них необхідно зазначити основні порушення і вказати конкретні вимоги (заходи), які необхідно виконати, щоб усунути і попередити порушення у майбутньому [44, с. 107].

Так, інспектори мають право видавати індивідуальні акти з метою ліквідації та нейтралізації виявлених недоліків у сфері захисту рослин.

Адміністративна юрисдикційна діяльність Державної ветеринарної та фітосанітарної служби та Державної інспекції сільського господарства – встановлена законодавчими нормативно-правовими актами діяльність,

направлена на здійснення протидії розповсюдженню хвороб, шкідників сільського господарства та притягнення правопорушників до відповідальності. Інспекційні органи зобов'язані оперативно реагувати на правопорушення і тим самим спонукати винних осіб до правомірної поведінки.

Органи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог щодо виконання фітосанітарних заходів (ст. 105), ввезенням в Україну, вивезенням з України, транзитом через її територію, вивезенням із карантинних зон або ввезенням до них об'єктів регулювання, які не пройшли фітосанітарного контролю (ст.106) та ін. [54, с. 498].

Від імені цих органів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

– Голова Держветфітослужби України – Головний державний інспектор Держветфітослужби України та його заступники – штраф на громадян до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– головні державні інспектори Держветфітослужби Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя та їх заступники – штраф на громадян до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– державні інспектори Держветфітослужби – штраф на громадян до чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до чотирнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Посадові особи органів державного ветеринарного контролю у відповідності до ст. 238 КУпАП розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушеннями правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог (ст. 107 КУпАП).

Адміністративно-юрисдикційні повноваження інспекційних органів є послідовним продовженням їх управлінських та контрольних повноважень.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень покладено на: головних державних інспекторів ветеринарної медицини України та його заступників, головних державних інспекторів ветеринарної медицини Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, міст, районів, районів у містах, головних державних інспекторів ветеринарної медицини на транспорті та державному кордоні і їх заступників, завідуючих дільничними лікарнями державної ветеринарної медицини, дільницями ветеринарної медицини, начальників ветеринарного нагляду на дезінфекційно-промивальних станціях і пунктах, завідуючих лабораторіями ветеринарно-санітарної експертизи на ринках.

Посадовими особами органів державної ветеринарної медицини штраф може стягуватися на місці з громадян до половини неоподаткованого мінімуму доходів громадян, із посадових осіб – до одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян [54. с. 493].

Відповідно до ст. 255 КУпАП, органи державного ветеринарного нагляду мають право складати протоколи про правопорушення, а зокрема передбачені ст. 42-1 цього Кодексу – „Виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації”; ст. 42-2 – „Заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції”; ст. 42-3 – „Виробництво, зберігання, транспортування або реалізація продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами понад гранично допустимі рівні”; ст. 188-22 – „Невиконання законних вимог посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби та державної служби ветеринарної медицини”. Цей перелік полегшує вирішення щодо питання компетенції відповідних інспекційних органів.

Відповідно до ст. 255 КУпАП уповноважені особи *державних органів управління племінною справою у тваринництві* (на сьогодні таким органом є Держветфітослужба) за ст. 107-1 „Порушення законодавства про племінну справу у тваринництві” мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення з наступною передачею справи до суду. Зазначимо, що про направлення протоколу і доданих до нього матеріалів на розгляд суду в Журналі обліку матеріалів про адміністративні правопорушення та результатів їх розгляду робиться відповідний запис [54, с. 560].

Отже, при детальному аналізі юрисдикційної діяльності кожного інспекційного органу, який входить до структури Міністерства аграрної політики та продовольства України, можна в загальному зробити наступний висновок:

1) за характером компетенції ці органи виконують юрисдикційну діяльність поряд з іншими функціями;

2) дискусійний підхід до розуміння ефективності юрисдикційної діяльності інспекцій, яка часто залежить від встановленої державою „границі”, тобто визначеної кількості протоколів, накладених стягнень тощо. Отже, у такому випадку ми повинні розуміти, що радянські часи вже в минулому і „стаханівський режим роботи” з наперед заданими показниками є неправомірним й недопустимим для побудови демократичного суспільства;

3) необхідним є процес реформування системи органів адміністративної юрисдикції, шляхом передачі юрисдикційних повноважень судовим органам, як єдиним, на сьогоднішній час, конституційним органам, які здатні приймати рішення за матеріалами перевірки справ про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, удосконалення юрисдикційної діяльності інспекцій повинно проходити через ряд прогресивних та дієвих реформ.

3.2. Характеристика адміністративних правопорушень у галузі сільського господарства України

Загальне поняття про адміністративне правопорушення, його матеріальний зміст, юридичну природу та змістовні ознаки розкрито в ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, згідно цієї статті, *адміністративним правопорушенням* визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку, законом передбачено адміністративну відповідальність.

Ознаками адміністративного правопорушення є:

- наявність вчинку, тобто дії чи бездіяльності;
- протиправність, тобто заборона адміністративно-правовими нормами відповідного вчинку як такого, що завдає шкоди чи загрожує небезпекою;
- винність, що передбачає наявність у особи певного власного психічного ставлення до того чи іншого вчинку і його наслідків (вона може бути як у формі умислу, так і необережності);
- адміністративна карність, яка означає, що за здійснення конкретного вчинку законом передбачається відповідне покарання;
- об'єкт посягання, тобто діяння, яке посягає на громадський порядок, власність, права, свободи громадян, на встановлений порядок управління

[34, с. 60].

Проте, окрім ознак, не менш важливим є питання визначення всіх елементів складу адміністративного правопорушення. Загальновідомо, що ними є: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона проступку.

В адміністративно-правовій науці вчення про склад правопорушення (адміністративного делікту) посідає одне з чільних місць та має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найістотніших ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правовим органам правильно кваліфікувати правопорушення та вживати адекватних заходів впливу; по-третє, дає можливість зрозуміти закон, допомагати навчанню юристів і сприяти правовому вихованню громадян [61, с. 227-228].

Наявність сукупності встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак дають можливість охарактеризувати адміністративне правопорушення як фактичну підставу адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинення ними адміністративного правопорушення [24, с. 17]. На думку І. А. Беленчука адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, наслідок невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, відображення невідворотності реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки) [22, с. 77].

Адміністративна відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, якій притаманні всі ознаки останньої (виникає на основі норм права, за порушення правових норм, конкретизується юрисдикційними актами компетентних органів, пов'язана з державним примусом) [20, с. 477].

Як слушно зауважує В. І. Олефір, головною проблемою юридичної відповідальності, взагалі, та адміністративної відповідальності у сучасному суспільстві, зокрема, є забезпечення законності, попередження і припинення правопорушень, максимально можливе відшкодування шкоди, яка нанесена

суспільству та правопорядку. У такому випадку найперше повинні вирішуватись два взаємопов'язані завдання: по-перше, суспільство та кожний громадянин мають бути впевнені, що правопорушення припиняються за допомогою адекватних їм засобів державного примусу, що права та інтереси, контрі охороняються законом, надійно захищені від протиправних посягань; по-друге, боротьба з правопорушеннями ведеться на підставі закону, забезпечуючи недоторканість прав і свобод громадянина, який не скоїв нічого протиправного [86].

В Особливій частині КУпАП перелічені всі види адміністративних правопорушень, які, в свою чергу, класифіковані залежно від родового об'єкту. Найбільший інтерес для нас становлять адміністративні правопорушення усільському господарстві (ст. 104-108 КУпАП). Далі розглянемо детальніше кожне з них:

Стаття 104. Потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств.

Потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, що знаходиться у полі, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств худобою чи птицею – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від одного до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторна потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, які знаходяться у полі, повторне пошкодження насаджень худобою чи птицею протягом року після накладення штрафу за таке саме правопорушення – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподатковуваних

мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Проїзд по посівах або насадженнях на автомобілі, тракторі, комбайні чи іншій машині – тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Проїзд по посівах або насадженнях на гужовому транспорті – тягне за собою накладення штрафу від 0,5 до одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері виробництва сільськогосподарської продукції. Суспільна шкідливість правопорушень, передбачених цією статтею, полягає у тому, що вони спричиняють шкоду сільськогосподарським культурам та можуть призвести до знищення або зникнення урожаю. У Кримінальному кодексі Української РСР від 28.12.1960 р., який втратив чинність 01.09.2001 р. у зв'язку з набуттям чинності Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р., у ст. 159 було передбачено кримінальну відповідальність за умисну потраву посівів або умисне пошкодження плодово-ягідних та інших насаджень, які завдали великої шкоди державному, колгоспному чи іншому громадському господарству. Отже, у цьому випадку мала місце декриміналізація – відміна, виключення кримінальної відповідальності за ті чи інші діяння, які раніше визнавалися злочинами.

Об'єктивна сторона правопорушення складається із трьох видів діянь. По-перше, це потрава посівів та пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних, громадських чи фермерських господарств. До того ж під потравою необхідно розуміти порчу, знищення посівів, а посів – це закладення насіння у верхній шар ґрунту для його проростання. По-друге, це зникнення або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, що знаходиться у полі. По-третє, це проїзд по посівах або насадженнях на автомобілі, тракторі, комбайні чи іншій

машині. По-четверте, це проїзд по посівах або насадженнях на гужовому транспорті.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується виною як у формі умислу, так і необережності.

Суб'єктами правопорушення можуть бути як посадові особи, так і громадяни.

Стаття 104¹. Порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва. Виробництво, заготівля, пакування, маркування, затарювання, зберігання насіння, садивного матеріалу з метою продажу без дотримання методичних і технологічних вимог або реалізація їх без документів про якість, а так само інше введення в обіг насіння, садивного матеріалу з порушенням встановленого порядку – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від семи до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Об'єктом правопорушення є суспільні відносини у галузі насінництва та розсадництва. Відповідно до Закону України „Про насіння і садивний матеріал” насінництво та розсадництво – галузь рослинництва, що займається розмноженням відповідно насіння і садивного матеріалу, збереженням і поліпшенням їх сортових, посівних і врожайних якостей (властивостей), а також здійснює сортовий та насінневий контроль. Насіння – це органи рослин, які використовуються для розмноження; садивний (посадковий) матеріал – це рослини та їх частини, що вважаються придатними для відтворення цілісних рослин [127].

Об'єктивна сторона цього правопорушення полягає у здійсненні дій або бездіяльності, що порушують встановлений порядок та умови ведення насінництва та розсадництва. До них належать виробництво, заготівля, пакування, маркування, затарювання, зберігання насіння, садивного матеріалу з метою продажу без дотримання методичних і технологічних

вимог або реалізація їх без документів про якість, а так само інше введення в обіг насіння, садивного матеріалу з порушенням встановленого порядку.

Суб'єктивна сторона цього правопорушення характеризується виною у формі необережності.

Суб'єктами цього правопорушення можуть бути як громадяни, так і посадові особи, до компетенції яких належать контроль за дотриманням порядку та умов ведення насінництва та розсадництва.

Стаття 105. Порушення вимог щодо виконання фітосанітарних заходів. Порушення вимог щодо виконання фітосанітарних заходів – тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері захисту рослин. Відповідно до положень ст. 1 Закону України „Про карантин рослин”, який визначає правові, організаційні та фінансово-економічні основи карантину рослин, повноваження органів державної влади, їх посадових осіб, права і обов'язки юридичних та фізичних осіб, спрямовані на запобігання занесенню та поширенню відсутніх на території України регульованих шкідливих організмів, і становить частину законодавства України щодо захисту життя та здоров'я рослин, фітосанітарні заходи – це будь-які заходи, включаючи усі відповідні закони, нормативно-правові акти, фітосанітарні правила, вимоги та процедури, що є обов'язковими для виконання органами державної влади та особами. Звідси, фітосанітарні правила необхідно розуміти як встановлені нормативно-правовими актами правила із запобігання занесення та / або поширення карантинних організмів та обмеження економічного впливу регульованих некарантинних шкідливих організмів, включаючи процедури фітосанітарної сертифікації; фітосанітарна процедура – це порядок, встановлений центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики у сфері карантину рослин, та спосіб застосування фітосанітарних правил, включаючи проведення огляду,

обстеження, аналізу, інспектування та здійснення контролю за знезараженням об'єктів регулювання (об'єкти регулювання – будь-яка рослина, продукт рослинного походження, місце зберігання, упаковка, засоби перевезення, контейнери, ґрунт та будь-які інші організми, об'єкти або матеріали, здатні переносити чи поширювати регульовані шкідливі організми). Під шкідливим організмом необхідно розуміти будь-який вид, штам або біотип рослин, тварин, патогенний агент, шкідливий для рослин чи продуктів рослинного походження, у тому числі комах, кліщів, грибків, бактерій, вірусів, нематодів та бур'янів. Карантин рослин – система заходів, спрямованих на запобігання занесення та / або поширення регульованих шкідливих організмів або забезпечення контролю за ними (локалізації); карантинний режим – особливий правовий режим, що передбачає систему фітосанітарних заходів, які здійснюються у карантинній зоні з метою локалізації та ліквідації карантинних організмів; карантинний сертифікат – документ, який видається органами Держветфітослужби та засвідчує фітосанітарний стан об'єктів регулювання, що вивозяться та / або ввозяться у карантинну зону, транспортуються територією України; ліквідація – знищення регульованих шкідливих організмів відповідно до вимог фітосанітарних заходів; локалізація – здійснення фітосанітарних заходів з метою запобігання поширенню регульованого шкідливого організму; фумігація (знезараження) – обробка хімічною речовиною в газоподібному стані, що повністю або головним чином охоплює товар [123].

Особи, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану з виробництвом, переробкою, зберіганням, транспортуванням, торгівлею рослинами і рослинними продуктами, зобов'язані: виконувати фітосанітарні правила та здійснювати фітосанітарні заходи; виконувати розпорядження органів Держветфітослужби щодо проведення відповідних карантинних заходів; подавати на вимогу спеціалістів Держветфітослужби відомості про об'єкти регулювання; здійснювати систематичний моніторинг земельних угідь, які належать їм на правах власності або користування, а також

потужностей (об'єктів), на яких здійснюється виробництво та / або обіг рослин, продуктів рослинного походження з метою виявлення регульованих шкідливих організмів; надавати інспекторам із карантину рослин безперешкодний доступ до об'єктів регулювання на будь-якій стадії виробництва, переробки чи обігу для проведення інспектування, перевірки документації та відбору зразків від об'єктів регулювання для визнання їх фітосанітарного стану в порядку, передбаченому Законом України “Про карантин рослин”; сприяти проведенню карантинних заходів у карантинних та прилеглих до них зонах у випадку виявлення карантинних організмів; зберігати усі фітосанітарні сертифікати, карантинні сертифікати та карантинні дозволи протягом одного року, починаючи з дати видачі [123].

Об'єктивна сторона правопорушення полягає у вчиненні дій або бездіяльності, які порушують встановлені нормативно-правовими актами вимоги щодо виконання фітосанітарних заходів. Органи, які здійснюють державне управління у сфері карантину рослин, вживають необхідні фітосанітарні заходи з метою досягнення таких цілей: захист життя та здоров'я рослин на території України від ризиків внаслідок занесення та / або поширення регульованих шкідливих організмів в Україні або зменшення цих ризиків; запобігання або обмеження будь-якої шкоди внаслідок занесення та / або поширення регульованих шкідливих організмів. Центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики та продовольства визначає належний рівень фітосанітарного захисту, який визначається на підставі: підтвердженої наявності регульованих шкідливих організмів в Україні; прогнозованої оцінки економічних витрат для сільськогосподарського та / або лісового виробництва, пов'язаних з занесенням або наступним поширенням регульованих шкідливих організмів в Україні; визначення рівня ризику, прийнятного для сусідніх країн та зацікавлених партнерів; міжнародних стандартів, інструкцій та рекомендацій; мінімізації негативного впливу фітосанітарних заходів на міжнародну та внутрішню торгівлю [123].

Фітосанітарні заходи розробляються та / або переглядають Держветфітослужбою і приймаються відповідними органами державної влади згідно з їх повноваженнями. Розробка та перегляд фітосанітарних заходів проводиться на підставі: наукових принципів, певних процесів та методів виробництва; відповідності методам інспектування, відбору зразків та проведення фітосанітарної експертизи; рівня поширеності регульованих шкідливих організмів, наявності зон, у яких відсутні регульовані шкідливі організми або зон із незначною їх кількістю; екологічних умов та умов навколишнього природного середовища; методів обробки; міжнародних стандартів у сфері карантину та захисту рослин; результатів аналізу ризику, проведеного за методикою, розробленою міжнародними організаціями; інформації, отриманої від міжнародних організацій, що використовується зацікавленими партнерами. Під час розроблення та здійснення фітосанітарних заходів щодо імпортованих об'єктів регулювання необхідно враховувати статус регульованих шкідливих організмів в Україні, порівнюючи зі статусом регульованих шкідливих організмів у країні походження. Забороняється довільна або необґрунтована дискримінація зацікавлених партнерів, що імпортують до України об'єкти регулювання з країн, у яких статус регульованого шкідливого організму такий, як в Україні. Фітосанітарні заходи, які здійснюються в іншій країні, вважаються еквівалентними тим, що застосовуються в Україні, якщо така країна об'єктивно доведе, що ці заходи відповідають рівню захисту рослин або перевищують його порівняно з тими, що здійснюються в Україні [123].

Фітосанітарні заходи, включаючи фітосанітарні правила, підлягають перегляду та оновленню в міру надходження нової науково обґрунтованої інформації або важливих (істотних) коментарів від зацікавлених партнерів. Вони переглядаються не пізніше ніж протягом шести місяців після їх прийняття або останнього перегляду. Усі фітосанітарні заходи, прийняті за надзвичайних обставин, переглядаються та оновлюються не пізніше 6 місяців від дати їх прийняття або останнього перегляду, з метою забезпечення того,

щоб такі заходи досягали, але не перевищували належний рівень фітосанітарного захисту [123].

Результати аналізу ризику об'єктів регулювання, під яким варто розуміти процес оцінки біологічних, екологічних та економічних даних з метою визначення необхідності здійснення контролю за регульованими шкідливими організмами та потрібних фітосанітарних заходів, оформляють письмово і повинні містити таку інформацію: мета проведення аналізу; факти виявлення регульованих шкідливих організмів та шляхи їх проникнення (носії, тип передачі), укорінення та поширення; джерела інформації; висновки щодо оцінки фітосанітарного ризику, включаючи вірогідність заподіяння шкоди рослинам та наслідки, які можуть бути цим викликані; варіанти управління ризиком та причини, за якими відхиляються альтернативні варіанти. Результати аналізу ризику в письмовій та електронній формі повинні бути доступні для всіх зацікавлених осіб – як українських, так і іноземних. Проведення аналізу ризику здійснюється Держветфітослужбою. Управління ризиком полягає у зменшенні ризику для життя та здоров'я рослин відповідно до належного рівня фітосанітарного захисту, який встановлений в Україні. Беручи до уваги розгляд альтернативних варіантів зменшення ризику занесення карантинних організмів, зазначимо, що визначені фітосанітарні заходи не повинні обмежувати торгівлю більше, ніж необхідно для досягнення належного рівня фітосанітарного захисту, враховуючи технічну та економічну доцільність запропонованих альтернативних заходів [123].

Держветфітослужба під час здійснення фітосанітарних заходів враховує: обсяги, необхідні для досягнення їх мети; недопущення прихованого обмеження для міжнародної торгівлі; уникнення довільного їх встановлення або дискримінації міжнародної торгівлі [123].

Держветфітослужба забезпечує проведення перевірки, інспектування та ухвалення фітосанітарних заходів на підставі: відповідності вимогам міжнародних стандартів у сфері карантину та захисту рослин; контролю за їх

виконанням; відбору зразків від об'єктів регулювання; звернення особи про проведення перевірки, інспектування та ухвалення; повідомлення особи про очікуваний час завершення цих процедур; попередньо отриманих результатів про фітосанітарний стан; науково обґрунтованої інформації, необхідної для проведення перевірки, інспектування та ухвалення; захисту комерційних інтересів заявника; оплати за проведення процедури перевірки, інспектування та ухвалення [123].

Проведення огляду, обстеження, аналізу, знезараження та інспектування (оформлення фітосанітарного та карантинного сертифікатів) об'єктів регулювання здійснюється відповідно до Порядку проведення огляду, обстеження, аналізу, фумігації (знезараження) та інспектування (оформлення фітосанітарного та карантинного сертифікатів) об'єктів регулювання у сфері карантину рослин, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 705. Об'єкти регулювання, які вивозяться за межі митної території України (у тому числі реекспортуються), вивозяться та / або ввозяться в карантинну зону, підлягають огляду державними інспекторами з карантину рослин (так ми їх називаємо згідно Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України). Огляд об'єктів регулювання передбачає проведення інспектування, під час якого здійснюється відбір зразків для проведення фітосанітарної експертизи. У випадку складування, концентрації (нагромадження) та сортування у морських і річкових портах, на залізничних станціях, терміналах та в автопортах об'єктів регулювання проводиться їх огляд.

З метою визначення фітосанітарного стану об'єктів регулювання державні інспектори з карантину рослин проводять систематичні обстеження земель сільськогосподарського призначення та земель лісового фонду, пунктів карантину рослин і прилеглої до них території (трикілометрової зони), місць обігу об'єктів регулювання. Обстеження здійснюється у період вегетації культурних рослин із такою періодичністю: кожного півріччя – на місці виробництва або виробничій ділянці, на яких офіційно встановлено та

підтримується статус вільних від регульованих шкідливих організмів; щороку – у суб'єктів господарювання, які вирощують елітне насіння і садивний (посадковий) матеріал, на державних сортодослідних станціях, у плодородсадниках, інтродукційно-карантинних розсадниках і карантинних оранжереях ботанічних садів, а також на територіях, де запроваджено карантинний режим; один раз на два роки – у суб'єктів господарювання, що здійснюють виробництво та переробку сільськогосподарської продукції, на землях осіб, де не виявлено карантинних організмів та на прилеглих до них територіях.

Карантинними лабораторіями Держветфітослужби з метою виявлення та ідентифікації шкідливих організмів проводиться фітосанітарна експертиза, яка включає: здійснення аналізу фітосанітарного стану об'єктів регулювання з метою виявлення шкідливих організмів; визначення видів виявлених шкідливих організмів; підготовку висновку про карантинне значення виявлених шкідливих організмів.

Насіння і садивний матеріал, які ввозяться в Україну, підлягають висіванню або висаджуванню у визначених у карантинному дозволі господарствах чи у спеціальних розсадниках та оранжереях для виявлення прихованого зараження рослинного матеріалу і здійснення під контролем державного інспектора Держветфітослужби заходів щодо оздоровлення.

На підставі результатів фітосанітарної експертизи кожного зразка об'єкта регулювання і оцінки виявлених шкідливих організмів державний інспектор з карантину рослин визначає фітосанітарний стан партії об'єктів регулювання та приймає рішення про застосування фітосанітарних заходів.

Фінансування фітосанітарних заходів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів осіб та інших не заборонених законами України джерел. Вичерпний перелік платних послуг Держветфітослужби визначається Законом України „Про карантин рослин” та включає в себе проведення огляду, обстеження, аналіз, знезараження, інспектування, обробку, організацію та здійснення контролю за

роботами з фумігації (зnezараження) об'єктів регулювання. Розміри платних послуг, які затверджує Кабінет Міністрів України, мають дорівнювати фактичним витратам на їх надання [123].

Суб'єктивна сторона: правопорушення може бути вчинене як з умислом, так і з необережності.

Суб'єктами правопорушення виступають як громадяни, так і посадові особи, до компетенції яких належить організація фітосанітарних заходів.

Стаття 106. Ввезення в Україну, вивезення з України, транзит через її територію, вивезення з карантинних зон або ввезення до них об'єктів регулювання, які не пройшли фітосанітарного контролю, – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від тринадцяти до вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері здійснення фітосанітарного (карантинного) контролю при ввезенні з-за кордону, транзиті, експорті, перевезеннях у межах країни підкарантинних матеріалів. Ці відносини регулюються законами України „Про карантин рослин”, „Про ветеринарну медицину”, „Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції”, „Про захист населення від інфекційних хвороб”, Фітосанітарними правилами ввезення з-за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів, затвердженими наказом Міністерства аграрної політики України від 23.08.2005 р. № 414, наказами та інструкціями державних органів, на які покладено здійснення контролю у сфері забезпечення санітарної, протиепідемічної та протиепізотичної безпеки [54, с.177].

Об'єктивна сторона цього правопорушення полягає у вчиненні активних дій щодо ввезення в Україну, вивезення з України, транзиту через її територію, вивезення з карантинних зон або ввезення до них будь-яких рослин, продуктів рослинного походження, місць зберігання, упаковки,

засобів перевезення, контейнерів, ґрунту та будь-яких інших організмів, об'єктів або матеріалів, здатних переносити чи поширювати регульовані шкідливі організми, тобто будь-який вид, біотип рослин, тварин, патогенний агент, шкідливий для рослин чи продуктів рослинного походження, у тому числі комахи, кліщі, грибки, бактерії, віруси, бур'яни. Для настання адміністративної відповідальності не має значення відповідність вивезених або ввезених об'єктів існуючим вимогам, достатньо самого факту вивезення матеріалів, тобто має місце формальний склад правопорушення.

Організація фітосанітарного контролю за карантинними матеріалами має таку мету: охорона території країни від занесення або самостійного проникнення карантинних організмів; виконання міжнародних обов'язків України, угод із карантину рослин, вимог договорів (контрактів); попередження проникнення шкідливих організмів як на територію України, так і за її межі; захист споживачів від придбання заражених шкідниками, хворобами рослин та бур'янами підкарантинних матеріалів, у тому числі імпорتنних, що можуть завдати значних збитків народному господарству та навколишньому середовищу України.

До фітосанітарних вимог належить: перелік карантинних зон, з яких заборонено вивіз підкарантинних матеріалів без карантинного сертифікату, обставини, що спричинили запровадження карантинного режиму, та час, з якого він запроваджений; назву карантинного організму (українською та латинською); опис організму; ознаки пошкодження рослин і рослинних продуктів; назву, сорт, породу тощо, які він пошкоджує; період протягом року, коли існує найбільша загроза поширення карантинного організму; вимоги до карантинного та фітосанітарного стану підкарантинних матеріалів та об'єктів; вимоги до фумігації (зnezараження), назви хімікатів (при умові їх використання при znezараженні), рівень їх концентрації та експозиція; строк дії фітосанітарного та карантинного сертифікатів. Зазначимо, що при відправці на експорт враховуються також фітосанітарні вимоги, зазначені у контракті країни-імпортера, міжнародних конвенцій та угод [54, с. 177].

Фітосанітарні та карантинні сертифікати, які повинні супроводжувати кожен окрему партію підкарантинних матеріалів, що перевозяться в одному транспортному засобі, які засвідчують їх карантинний і фітосанітарний стан, визначаються органами Держветфітослужби.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини у формі умислу.

Суб'єкт правопорушення – громадяни та посадові особи.

Стаття 106¹. Невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки.

Невжиття заходів щодо забезпечення встановленого режиму охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць зберігання і переробки врожаю цих культур, а так само невиконання заходів щодо знищення післяжнивних залишків чи відходів виробництва, що містять наркотичні речовини, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від вісімнадцяти до сорока п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Невиконання землекористувачами або землевласниками на закріплених за ними земельних ділянках заходів щодо знищення дикорослих конопель чи снотворного маку – тягне за собою накладення штрафу на громадян від дев'яти до вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від вісімнадцяти до сорока п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сферах охорони здоров'я населення та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. До того ж, під обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів необхідно розуміти види діяльності, які пов'язані з: культивуванням рослин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; розробкою, виробництвом, виготовленням, зберіганням, розподілом, перевезенням, пересиланням, придбанням, реалізацією, відпуском, ввезенням на територію України, вивезенням з території України, використанням, знищенням наркотичних

засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку, котрі дозволяються та контролюються згідно з Законом України „Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів”. Незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – це діяння, пов’язані з культивуванням рослин, що містять наркотичні речовини, розробкою, виробництвом, відпуском, виготовленням, зберіганням, розподілом, торгівлею, використанням, переміщенням на території України та за її межі наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які здійснюються з порушенням вимог Закону України “Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів” [54, с. 178].

Об’єктивна сторона цього правопорушення полягає у бездіяльності посадових осіб та громадян щодо забезпечення встановленого режиму охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць зберігання і переробки врожаю цих культур, знищення післяжнивних залишків чи відходів виробництва, що містять наркотичні речовини, здійснення землекористувачами або землевласниками на закріплених за ними земельних ділянках заходів щодо знищення дикорослих конопель чи снотворного маку.

Суб’єктивна сторона цього правопорушення може проявлятися у формі умислу або необережності.

Суб’єктами ч. 1 коментованої статті можуть бути лише посадові особи, ч. 2 – посадові особи та громадяни.

Стаття 106². Незаконні посів та вирощування снотворного маку чи конопель – тягнуть за собою накладення штрафу від вісімнадцяти до вісімдесяти восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно вирощуваних наркотиковмісних рослин.

Об’єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сферах охорони здоров’я населення та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Об'єктивна сторона цього правопорушення полягає у незаконному посіві та вирощуванні снотворного маку чи конопель. Відповідно до ст. 7 Закону України „Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів” діяльність, пов'язана з культивуванням та (або) використанням чи реалізацією рослин, включених до списку № 3 таблиці 1 Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, з метою виробництва та (або) виготовлення наркотичних засобів і психотропних речовин здійснюється підприємствами державної та комунальної форми власності за наявності у них ліцензії на здійснення відповідних видів діяльності, тобто всі випадки вирощування снотворного маку чи конопель без ліцензії будуть незаконними [54, с. 179].

Суб'єктом правопорушення є особа, якій виповнилося 16 років.

Суб'єктивна сторона правопорушення – це наявність умислу.

Стаття 107. Порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог.

Порушення правил щодо карантину тварин, інших ветеринарно-санітарних вимог, передбачених Законом України „Про ветеринарну медицину”, іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з епізоотіями, – тягне за собою накладення штрафу на громадян від 0,5 до одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, на посадових осіб – від трьох до шести неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сферах охорони довкілля, забезпечення ветеринарного і епізоотичного благополуччя, карантину тварин, здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

Об'єктивна сторона правопорушення може полягати як у діях, так і бездіяльності посадових осіб та громадян. Склад цього правопорушення є формальним, тобто для притягнення до адміністративної відповідальності достатньо самого факту Порушення правил щодо карантину тварин, інших

ветеринарно-санітарних вимог, передбачених Законом України „Про ветеринарну медицину” [103], іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з епізоотіями.

Суб’єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини у формі необережності щодо наслідків вчиненого правопорушення та у формі умислу або необережності – до порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог.

Суб’єктами правопорушення можуть бути громадяни та посадові особи, до компетенції яких входить забезпечення ветеринарно-санітарних вимог.

Стаття 107¹. Порушення законодавства про племінну справу у тваринництві.

Порушення законодавства про племінну справу у тваринництві: оформлення племінних свідоцтв (сертифікатів) на племінні (генетичні) ресурси без урахування даних офіційного обліку продуктивності тварин, офіційної класифікації (оцінки) за типом, імуногенетичного контролю, внесення до документів із племінної справи недостовірних даних, використання для відтворення неатестованих та недопущених до відтворення плідників, недодержання встановлених технологічних та ветеринарно-санітарних вимог і правил щодо отримання, зберігання та використання племінних (генетичних) ресурсів – тягне за собою накладення штрафу на громадян від п’яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від тридцяти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від п’ятдесяти до ста п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері організації племінної справи у тваринництві. До того ж, під племінною справою у тваринництві необхідно розуміти систему зоотехнічних, селекційних та організаційно-господарських заходів, спрямованих на поліпшення племінних і продуктивних якостей тварин [130].

Об'єктивна сторона правопорушення полягає у порушенні вимог, встановлених законодавством про племінну справу у тваринництві. Це діяння може вчинюватися як у формі активних дій, так і шляхом бездіяльності громадян та посадових осіб. Коментована стаття встановлює адміністративну відповідальність за такі правопорушення: а) оформлення племінних свідоцтв (сертифікатів) на племінні (генетичні) ресурси без урахування даних офіційного обліку продуктивності тварин, офіційної класифікації (оцінки) за типом, імуногенетичного контролю; б) внесення до документів з племінної справи недостовірних даних; в) використання для відтворення неатестованих та недопущених до відтворення плідників; в) недотримання встановлених технологічних та ветеринарно-санітарних вимог і правил щодо отримання, зберігання та використання племінних (генетичних) ресурсів. До того ж, племінне свідоцтво (сертифікат) необхідно розуміти як документ встановленої форми про походження, продуктивність, тип та інші якості тварин, сперми, ембріонів, яйцеклітин, складений на основі даних офіційного обліку продуктивності, імуногенетичного контролю та офіційної класифікації (оцінки) за типом. Племінні (генетичні) ресурси – це тварини, сперма, ембріони, яйцеклітини, інкубаційні яйця, які мають племінну (генетичну) цінність. Офіційна класифікація (оцінка) за типом – це оцінка у балах типу тварин, проведена експертами – бонітерами [130].

До племінних (генетичних) ресурсів Законом України „Про племінну справу у тваринництві” встановлюються такі вимоги: племінні тварини мають бути ідентифіковані, зареєстровані у документах із племінної справи, дані про них внесені згідно з установленими вимогами до документів офіційного обліку продуктивності та офіційної класифікації (оцінки) за

типом, походити від батьків, зареєстрованих у документах з племінної справи; сперма має отримуватись від племінних атестованих плідників, допущених до використання для відтворення, ідентифікована, заготовлена та оброблена в умовах, передбачених технологічними вимогами, встановленими для цієї продукції, відповідати ветеринарно-санітарним вимогам і правилам, а дані про неї потрібно внести до документів із племінної справи; ембріони, яйцеклітини повинні отримуватись від племінних тварин, ідентифіковані, заготовлені та оброблені в умовах, передбачених технологічними вимогами, встановленими для цієї продукції, відповідати ветеринарно-санітарним вимогам і правилам, а дані про них необхідно вносити до документів з племінної справи; плідники мають походити від племінних тварин вищої племінної (генетичної) цінності, оцінюватися за походженням, власною продуктивністю та якістю отриманого від них потомства; бугаї-плідники, жеребці-плідники та плідники інших видів тварин атестуються та допускаються до відтворення у встановленому порядку [130].

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини у формі умислу або необережності.

Суб'єкт правопорушення – це посадові особи та громадяни.

Стаття 108. Грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки.

Грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації тракторів, комбайнів, інших самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки під час їх експлуатації – тягне за собою позбавлення права керування зазначеними машинами на строк до одного місяця.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері технічної експлуатації сільськогосподарської техніки та забезпечення техніки безпеки під час такої експлуатації. Організація технічної експлуатації сільськогосподарської техніки регулюється Правилами проведення державного технічного огляду тракторів, самохідних шасі, самохідних меліоративних і дорожньо-будівних машин, тракторних причепів,

затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.09.1994 р. № 652, Правилами обов'язкової сертифікації машин сільськогосподарських для рослинництва, тваринництва, птахівництва і кормовиробництва, затвердженими наказом Держстандарту України від 17.01.1997 р. № 24, Правилами державної реєстрації та обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів, затверджених Наказом Міністерства аграрної політики України від 11.06.2004 р. № 221 та низкою інших нормативно-правових актів [54, с. 181].

Об'єктивна сторона правопорушення полягає у непроведенні або несвоєчасному проведенні технічних оглядів, невиконанні вимог техніки безпеки під час експлуатації машин, використанні машин поза цільовим призначенням, що створює загрозу для їх технічного стану тощо.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю непрямого умислу або необережності.

Суб'єкт правопорушення – особи, які працюють на посадах механізаторів.

Детально проаналізувавши всі адміністративні правопорушення у сільському господарстві, можна дійти наступних висновків:

1. Група суспільних відносин є однорідною (так як всі ці відносини належать до сільського господарства), невід'ємною і самостійною частиною загального об'єкту. Одночасно в кожному такому адміністративному правопорушенні присутній свій безпосередній об'єкт.

2. В охарактеризованих адміністративних проступках об'єктивна сторона виражається як у діях, так і в бездіяльності. Важливо вказати на те, що обов'язковою ознакою об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сільському господарстві, як і у всіх адміністративних правопорушеннях загалом, є протиправність.

3. Суб'єктами цих проступків законодавець визначає посадових осіб та громадян – фізичних осудних осіб, які досягли 16-річного віку. У

ст. 108 КУпАП зазначений спеціальний суб'єкт – особи, які працюють на посадах механізаторів.

4. Суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сільському господарстві України розкривається як у формі умислу так і в необережності. Хоча за деякими статтями КУпАП, зокрема ст. 106, ст. 106², вина виявляється виключно у формі умислу, а в ст. 104¹ – у формі необережності.

Відповідно до ст. 24 КУпАП за вчинення адміністративного правопорушення можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація, позбавлення спеціального права, виправні роботи, адміністративний арешт.

Усі стягнення тісно пов'язані між собою й утворюють єдину систему. Їх насамперед об'єднує єдина мета: захист правопорядку, виховання осіб, що вчинили адміністративні проступки, у дусі дотримання законів, а також попередження вчинення нових проступків як самим правопорушником, так і іншими особами [34, с. 67].

Згідно проаналізованих статей КУпАП України за правопорушення у сфері сільського господарства в більшості застосовується штраф. *Штраф* – це грошове стягнення, яке передбачає вилучення у порушника певної суми у власність держави, тим самим здійснюється вплив на його майнові інтереси [54, с. 44]. Як свідчить практика, саме це стягнення є найбільш дієвим, оскільки поєднує у собі матеріальний та моральний вплив на порушника [82, с. 38-49].

З точки зору В. І. Курила, для адміністративних штрафів вагоме значення має їх ефективність, яка повинна вказувати на їх якісну характеристику. Оскільки адміністративні штрафи впливають на свідомість осіб, розраховані на досягнення раніше запланованих результатів, то співвідношення запланованого (мети) й досягнутого (результату) і дає якісну характеристику стягнення, яке розглядається [69, с. 263-264].

Неможливо не зазначити про різноманітність думок вчених-адміністративістів стосовно питання адміністративного штрафу. Так, Т. О. Коломєць, розглядає адміністративний штраф як універсальний вид адміністративного стягнення, якому притаманні загальні риси штрафної (каральної) санкції й певні специфічні ознаки: множинність органів адміністративно-штрафної юрисдикції, розмаїття суб'єктів до яких застосовується штраф, порівняно невеликі розміри, досить спрощений порядок застосування, значний виховний, превентивний, репресивний потенціал, оперативність процедури стягнення [57, с. 208]. О. Ю. Піддубний віддає першочергове право сільськогосподарським інспекціям щодо прийняття рішення в адміністративних справах. На його погляд, це сприятиме оперативності та професіоналізму в роботі інспекцій, розвантажить судову систему і допоможе більш дієвому і ефективнішому реагуванню на правопорушника [93, с. 14]. Разом з тим, В. І. Курило обстоює думку про неконституційність повноважень усіх, крім суду, органів адміністративної юрисдикції щодо накладення адміністративних стягнень у вигляді штрафу [69, с. 252].

На основі такого порівняльного аналізу можна зробити висновок про зазначену науковцями необхідність реформування системи органів адміністративно-штрафної юрисдикції, шляхом передачі юрисдикційних повноважень або інспекційним, або судовим органам. Ми цілком погоджуємось із реформаційною пропозицією, при цьому надаємо перевагу судовим органам щодо здійснення адміністративно-штрафної юрисдикції, як єдиним, на сьогоднішній час, конституційним органам, які здатні приймати рішення за матеріалами перевірки справ про адміністративні правопорушення.

3.3. Напрями удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства

Інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства займає важливе місце в системі адміністративного права. Вагомою є його роль в боротьбі з неправомірними діями (бездіяльністю) суб'єктів адміністративної відповідальності та в охороні суспільних відносин у галузі сільського господарства. Сутність адміністративної відповідальності у ретроспективному її значенні полягає саме в накладенні адміністративних стягнень на осіб, які вчинили протиправні дії або бездіяльність [8, с. 21]. Загальновідомо, що норми про відповідальність за правопорушення у сфері сільського господарства містяться як у КУпАП так і в багатьох інших нормативних актах.

Враховуючи різноманітність нормативно-правових актів, які регулюють питання застосування адміністративної відповідальності за вчинені адміністративні правопорушення, Н. В. Хорошак систематизувала та виділив шість основних груп:

–до першої групи віднесено КУпАП, який містить систематизований перелік складів правопорушень та регламентує застосування адміністративних стягнень;

– до другої групи належать інші кодифіковані законодавчі акти, такі, як Лісовий, Повітряний, Водний кодекси України;

– третю групу представляють одиничні нормативні акти, які регулюють питання застосування адміністративних стягнень за порушення правил, якими врегульований певний вид суспільних відносин. Наприклад, законодавчі акти у сфері оподаткування, фінансової діяльності та інші;

– четверту групу визначають укази Президента України, декрети та постанови Уряду;

– п'яту групу виокремлюють акти місцевих органів виконавчої влади, які вони приймають згідно зі статтею 5 КУпАП з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями;

– шосту групу представляють рішення місцевих рад, які встановлюють адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за порушення правил паркування, правил торгівлі та інше [163, с. 52-54].

Як уже зазначалось, найпоширенішим у системі адміністративних стягнень у галузі сільського господарства є штраф, розмір якого залежить від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Мінімальний розмір штрафу за порушення у сфері сільського господарства становить – 0,5 неоподаткованого мінімуму доходів громадян, що передбачений за проїзд по посівах або насадженнях на гужовому транспорті (ст. 104 КУпАП) та порушення правил щодо карантину тварин, інших ветеринарно-санітарних вимог, передбачених Законом України „Про ветеринарну медицину”, іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з епізоотіями (ст. 107 КУпАП). Максимальний розмір штрафу за злочини у галузі сільського господарства – сто п'ятдесят неоподаткованих мінімум доходів громадян, які передбачені за порушення законодавства про племінну справу у тваринництві, вчинені особою, з якої здійснювались протягом року адміністративні стягнення за такі самі порушення.

Проте сплата штрафів не звільняє суб'єктів господарювання від усунення допущених порушень і відшкодування завданих збитків у порядку, встановленому законодавством [101, с. 250].

Важливим є питання розмежування адміністративних правопорушень від злочинів, адміністративної відповідальності від кримінальної.

Т. О. Коломєць відрізняє адміністративну відповідальність у галузі сільського господарства від кримінальної відповідальності у такому:

- 1) заподіяння шкоди, її істотний характер;
- 2) повторюваності протиправних діянь;
- 3) способу вчинення правопорушення: активний, пасивний;
- 4) форми вини;
- 5) часі вчинення правопорушення (дрібне розкрадання шляхом крадіжки у нічний час або в умовах жнив посилює заподіяну шкоду, перетворює його на злочин) [57, с. 19-23].

На нашу думку, таке розмежування слід проводити з аналізу законодавства України. Так, згідно ст. 11 Кримінального кодексу України злочином є передбачене цим кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину [67]. Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [54, с. 18].

Таким чином, можна зробити висновок, що розмежування адміністративної відповідальності за проступки, вчинені у галузі сільського господарства, від кримінальної відповідальності полягає в наявності ознаки – суспільної небезпечності, яка властива виключно злочинам.

На практиці необхідно чітко проаналізувати усі обставини вчинення правопорушення, його наслідки і лише після цього вирішувати питання про притягнення особи до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Так наприклад, різниця між застосуванням ст. 107-1 КУпАП (порушення законодавства про племінну справу у тваринництві) та ст. 251 ККУ (порушення ветеринарних правил) є спричинення поширення епізоотії або тяжких наслідків при настанні кримінальної відповідальності, що тягне втрату поголів'я худоби чи птиці від хвороб, падежу; зниження якості продукції й сировини тваринного походження, масова загибель дичини, бджіл, риби; захворювання людей на хвороби спільні для людей і тварин тощо. Питання про визнання наслідків порушення ветеринарних правил тяжкими вирішується у кожному конкретному випадку з урахуванням усіх обставин справи [84, с. 577].

На сьогодні, інститут адміністративної відповідальності у галузі сільського господарства потребує негайного реформування, оскільки незважаючи на чисельні зміни та доповнення до чинного КУпАП, кількість порушень у цій сфері чим раз зростає, це свідчить про неефективність та недоліки законодавства України.

Основними тенденціями вдосконалення інституту адміністративної відповідальності у галузі сільського господарства України вбачаємо у наступному:

1. Необхідність систематизації та кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність відповідно до Конституції України. Наявність значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють питання накладення адміністративних стягнень на винних осіб у галузі сільського господарства значно ускладнює їх застосування та реалізацію, тому раціонально буде усунути розкиданість штрафних норм (санкцій) у багатьох законодавчих актах і зосередити їх виключно у КУпАП, а також звільнити від юрисдикційних повноважень адміністративні комісії

при виконавчих органах місцевих рад народних депутатів, а також виконавчі комітети селищних та сільських рад народних депутатів.

2. Законодавчо регламентувати діяльність контролюючих органів і тим самим запобігти зловживання ними службового становища. Посадові особи державних органів виконавчої влади, наділені повноваженнями проводити державний контроль у галузі сільського господарства, зобов'язані дотримуватися принципу верховенства права. Звідси, завдяки порушенні такими суб'єктами правових норм потрібно, наприклад, ввести компенсацію ними коштів за допущені помилки у роботі, що призвели до ущільнення прав інших осіб чи до завдання шкоди на господарюючих об'єктах.

3. Законодавець встановлює розмір адміністративного штрафу, посиляючись на ступінь суспільної шкідливості правопорушення. У такому випадку необхідно підкреслити, що розміри штрафів можуть визначатися стосовно неоподаткованого мінімуму доходів громадян, у деяких випадках у розмірі, кратному певній вартості (ст. 135 КУпАП), або у відношенні до мінімальної заробітної плати. У цій ситуації актуальним вбачається визначення єдиного критерію обчислення розміру адміністративних штрафів. Крім того, вважаємо за потрібне збільшувати розміри штрафів з урахуванням середньомісячного заробітку правопорушника. Адже, це адекватно підвищить ефективність функції даного адміністративного стягнення.

4. Закономірність руху України в зазначеному напрямку сьогодні не викликає сумніву серед вітчизняних юристів та науковців, що дозволяє говорити про відсутність вагомих аргументів, які змогли б заперечити прагнення нашої країни стати частиною загальноєвропейського простору, яка живе та розвивається на основі базових для всіх європейських країн стандартів, норм та принципів [102, с. 101].

Міжнародно-правовою основою сучасних двосторонніх відносин між Україною та ЄС виступає „Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною” (далі – Угода про партнерство та співробітництво). Додамо, що цим документом встановлені правові межі

співробітництва, які передбачають здійснення конкретних заходів, основними з яких щодо галузі ветеринарної медицини можна назвати такі:

- забезпечення умов для лібералізації взаємної торгівлі, включаючи можливість утворення в перспективі зони вільної торгівлі між Україною і ЄС, що вимагає лібералізації зовнішньої торгівлі України на засадах норм СОТ та відмови від протекціоністських заходів, які порушують міжнародні договори та дискримінують ветеринарні товари іноземного виробництва;

- наближення ветеринарного законодавства до законодавства ЄС, створення ефективної системи забезпечення виконання законодавчих актів;

- усунення обмежень конкуренції, до яких вдаються підприємства або які виникають внаслідок державного втручання;

- створення системи заохочення і захисту інвестицій в галузі ветеринарної медицини;

- створення в Україні ефективної системи захисту прав інтелектуальної власності в галузі ветеринарної медицини [158].

Визначального змісту у зміцненні економічних зв'язків між Україною та Співтовариством набувають положення ст. 51 вищезазначеної Угоди, що вимагають зближення існуючого і майбутнього законодавства нашої держави, в тому числі вжиття заходів для забезпечення його поступового приведення у відповідність до законодавства Співтовариства. Звідси, наближена відповідність законів матиме місце в галузі охорони здоров'я та життя людей та тварин” [158].

Значну роль для української держави відіграв офіційний документ – Стратегія інтеграції України до ЄС (далі – Стратегія) 1998 р. та прийнята на її основі Концепція адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – Концепція) 1999 р., свідчать про сприйняття реформування національного права як засобу євроінтеграції з метою вступу до ЄС рівноправного члена. Зауважимо, що такий політичний крок засвідчив прагнення України пристосувати національне законодавство до законодавства ЄС.

Положеннями Стратегії щодо основних напрямів інтеграційного процесу відмічено, що „адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, у реформуванні її правової системи та поступовому приведенні у відповідність із європейськими стандартами галузей охорони життя та здоров'я”[118].

Важливим чинником реформування правової системи України вважається її „участь у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти”, а от етапами „правової адаптації” визначені імплементація Угоди „про партнерство та співробітництво, укладання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність із стандартами ЄС, створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС” [118].

На цьому тлі, неможливо не згадати про План дій „Україна – ЄС”, схваленому на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС у м. Брюсселі 2005 р., згідно якого до основних напрямів цілеспрямованого реформування і модернізації санітарної та фітосанітарної сфери віднесені:

- забезпечення імплементації Угоди СОТ щодо застосування санітарних та фітосанітарних заходів, зокрема шляхом визначення центрального інформаційного підрозділу та створення оперативної системи інформаційного забезпечення;

- приєднання до Комісії Кодексу Аліментаріус (Codex Alimentarius Commission);

- здійснення порівняльної оцінки системи санітарного та фітосанітарного контролю в Україні та ЄС;

- здійснення перегляду переліку заходів, які потрібно вжити для поступового наближення до норм законодавства ЄС у сфері санітарного та фітосанітарного контролю, та відповідних інституцій зі створенням часових графіків та механізму фінансування. Прискорити здійснення ефективних реформ у цій сфері (наприклад, чіткий розподіл повноважень між окремими

інституціями, принципи Директиви 96 / 22 про заборону речовин та Директиви 96 / 23 про моніторинг залишкових речовин);

– проведення порівняльного аналізу законодавства ЄС та України у сфері гігієни продуктів харчування, у тому числі обробки харчових продуктів та за необхідності розробка заходів щодо гармонізації законодавства у зазначеній сфері;

– забезпечення прогресу у наближенні до законодавства ЄС у сфері відстеження харчового ланцюга „від поля до столу”; загальних принципів та вимог до безпеки продуктів харчування (Регламент 178 / 2002 / ЕС); ефективно імплементувати систему Hazard Analysis Critical Control Point (НАССР) на підприємствах та в органах контролю;

– забезпечення перевірки мережі державних лабораторій та визначення державних метрологічних лабораторій у санітарній та фітосанітарній сфері з особливою увагою до забезпечення необхідним обладнанням і належними методами аналізу (тестування залишків), а також підготовка до їхньої акредитації відповідно до стандартів ISO;

– у світлі досягнутого прогресу стосовно вищевикладених заходів, спільно визначити кроки щодо угод по санітарії та фітосанітарії.

Підсумуємо, що говорячи про процес побудови європейської моделі України, необхідним є проведення ряду адміністративних реформ, у ході яких мають відбутися реальні зміни до сільськогосподарського законодавства (з наближенням до європейського законодавства) та втілення їх у практику українського суспільства. Як результат, створення в Україні правової сільськогосподарської системи, реалізація діяльності органів державної виконавчої влади на основі загальноєвропейських принципів, гарантія прав фізичних та юридичних осіб у галузі сільського господарства, збереження здоров'я для населення.

5. Важливим питанням для ефективного розвитку сільського господарства постає екологічна ситуація в державі. На думку С. І. Дорогунцова, на сучасному етапі розвитку аграрного виробництва

виникає потреба в „екологізації суспільства”, тобто розробки заходів ефективного використання сільськогосподарських угідь при збереженні якості природного середовища [40].

Зазначимо, що згідно з розрахунками Української академії аграрних наук, у нашій країні щороку втрачається від 0,6 до 1 т землі з 1 га, а також погіршується її мінеральний склад та агрофізичні властивості. Значними є і показники забрудненості ґрунтів внаслідок господарської діяльності. Шкідливі викиди промисловості у повітря, у решті решт, зосереджувались і накопичувались на землях, які безпосередньо прилягали до об'єктів будівництва, розповсюджувались через воду та повітря на десятки і сотні кілометрів від джерел викиду, випадали на поверхню землі з атмосферними опадами. Вміст важких металів у ґрунтах поблизу міст, автотрас, промислових об'єктів перевищує гранично допустимі концентрації у 5-10 разів. Внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС загальна площа сільськогосподарських угідь, забруднених радіонуклідами, становить 6,7 млн. га. [29, с. 33-37].

Сам факт того, що сільське господарство знаходиться під „екологічною небезпекою” зумовлює розробку нами відповідних заходів щодо усунення цієї загрози. До таких заходів ми віднесли наступні:

- 1) здійснення постійного спостереження та контролю відповідними державними органами за ситуацією у сільському господарстві;
- 2) об'єктивний та своєчасний аналіз змін, як позитивних так і негативних, що відбуваються в досліджуваній галузі;
- 3) раціональне використання ресурсів сільського господарства при умові проведення широкого комплексу агротехнічних, агрохімічних, організаційно-господарських та інших дій;
- 4) відновлення пошкоджених об'єктів сільського господарства;
- 5) систематична боротьба із забрудненням ґрунтів, з водною та вітровою ерозією, шкідливими процесами в рослинному і тваринному світі тощо;

б) охорона сільськогосподарських ресурсів від нераціонального використання для потреб людського фактору.

Тенденція, щодо охорони і раціонального використання сільськогосподарських угідь, визначена у кожній країні. Наприклад, у США існують закони, які обмежують право приватної власності на землю фермерським законом 1985 р. В останньому містяться положення відомі під назвою „охорона земель і програма викупу земель з метою їх охорони”. Обмеження права приватної власності на землю вводиться вказаними програмами з метою консервації сільськогосподарських земель та регулювання структури сільськогосподарського виробництва. Виробники, які не виконують вказаних вимог, позбавляються права участі у фермерських програмах. Фермерам, які уклали контракти на 10 років щодо Програми викупу земель з метою їх охорони, щороку їм виплачуються компенсації за вилучення орендованих сільськогосподарських земель з обороту. Фермери-орендатори США мають обов'язки з комплексних екологічних вимог, тим самим законодавець стимулює охорону земельних ресурсів необхідних для здійснення продуктивної сільськогосподарської системи[171, 172, 173].

Федеральне законодавство і законодавство штатів зобов'язує орендонаймача земельного наділу здійснювати комплекс заходів, що направлені на боротьбу з ерозією ґрунтів. Захищаючи землі від водної та вітрової ерозії, орендонаймач розробляє плани збереження орендованих ґрунтів, які передбачають методику збереження ґрунтів і управління діяльністю ферм, що захищають високо ерозійні ґрунти. Комплексні екологічні заходи до сільськогосподарської діяльності орендонаймача закріплені також у договорах оренди. Земельне законодавство більшості штатів містить також вимоги щодо застосування орендонаймачем природоохоронних технологій та здійснення комплексу заходів з охорони природних об'єктів від негативної дії сільськогосподарського виробництва, при цьому велика увага приділяється дотриманню екологічних і санітарно-

гігієнічних вимог з метою застосування у сільському господарстві пестицидів і мінеральних добрив [171, 172, 173].

б. Аналіз чинного КУпАП дає підстави зробити висновок про те, що суб'єктами відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства є лише фізична особа. На нашу думку, в цьому питанні виникає доцільність у розширенні кола суб'єктів адміністративної відповідальності шляхом закріплення у нормах КУпАП юридичних осіб. В умовах зростання підприємництва і становлення ринкової економіки юридичні особи найчастіше порушують адміністративно-правові норми поряд із фізичними особами, особливо у галузі сільськогосподарської діяльності.

На необхідність законодавчого визначення юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності та накладення на них адміністративних стягнень вказує О. Т. Зима, який зазначає: „... необхідність існування адміністративної відповідальності юридичних осіб зумовлена тим, що останні є не лише учасниками суспільних та правових відносин. Вони також виступають одним із об'єктів державного управління, таким чином, органи державної виконавчої влади, здійснюючи державне управління мають вчиняти на них певний вплив, застосовувати відповідні управлінські (регулятивні) методи” [47, с. 9].

Нажаль, механізм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб у законодавстві України не достатньо розроблений. Такій ситуації сприяє чинник нерівності сторін, оскільки порушником може бути юридична особа, в тому числі державний орган, підконтрольний у певній сфері своєї діяльності.

Таким чином, є нагальна потреба в удосконаленні законодавства про адміністративну відповідальність. На думку Н. В. Марфіної „проведення кодифікації законодавства, що регламентує адміністративну відповідальність юридичних осіб, є складною справою” [80]. Разом з тим, систематизація цього законодавства дасть змогу державі ефективно впливати на діяльність господарюючих суб'єктів та інших юридичних осіб, що є дуже важливим за

ситуації, яка склалася в економіці України, для зміцнення законності. Крім того, це дозволить суб'єктам підприємництва більш дієво захищати свої законні права у випадку їх притягнення до адміністративної відповідальності [80].

Вбачаємо таке покращення у наступних пропозиціях: застосування до юридичних осіб більш суворіших видів адміністративних стягнень ніж штраф або збільшення їх розмірів, поряд із основними видами адміністративних стягнень використовувати додаткові, а зокрема:

- анулювання ліцензій, сертифікатів;
- призупинення діяльності господарюючих суб'єктів;
- внесення змін до нормативних актів щодо переліку видів адміністративних стягнень для юридичних осіб та процесуального порядку їх притягнення до відповідальності.

7. На сьогоднішній час процес взаємодії органів внутрішніх справ, прокуратури з інспекційними органами в галузі сільського господарства України дозволяє детальніше розкрити сенс діяльності учасників таких відносин.

В. П. Півненко визначає взаємодію, як застосування на об'єктивно існуючих між державними органами взаємних зв'язків, ініціатив та зацікавленості сторін узгоджену діяльність, що здійснюється у вигляді співробітництва, взаємної допомоги і підтримки при відсутності єдиного керівництва, у процесі якої забезпечується раціональне та комплексне вирішення загальних завдань щодо зміцнення законності [91].

Так, наприклад, практична сторона співпраці підрозділів ветеринарної міліції, у розрізі напрямів її галузевої діяльності, полягає в координації та взаємодії з іншими органами державної влади щодо виконання поставлених перед нею завдань. Окремим і винятково важливим напрямом галузевого співробітництва потрібно визнати співпрацю підрозділів ветеринарної міліції з державними органами стосовно організації та здійснення заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації карантинних хвороб тварин, про що

свідчить нормативне визначення мети її створення. Підтвердженням зазначеного також є:

– по-перше, юридична назва цього державного органу – „підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів”;

– по-друге, законодавче формулювання джерела фінансування за рахунок бюджетних коштів на проведення протиепізоотичних заходів [170].

Практика роботи сільськогосподарських інспекцій повинна характеризуватися швидкістю реагування на правопорушення та своєчасністю повідомлення про злочини органів прокуратури та міліції.

Відповідно до положень ст. 10 Закону України „Про державний контроль за використанням та охороною земель” від 19 червня 2003 р. [120], державні інспектори мають право передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, у яких вбачаються ознаки злочину, а також звертатися до органів прокуратури з клопотаннями про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва.

Так, Тернопільським міжрайонним природоохоронним прокурором протягом 2010 р. пред’явлено 12 позовних заяв до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва.

Деякі дослідники стверджують, що взаємодія прокуратури і контролю зводиться лише до обміну інформацією про правопорушення та їх причини. Принципами взаємодії прокуратури та інспекції є гласність, плановість, масовість, всеоб’ємність, безперервність, дієвість, науковість, об’єктивність, економічність, а найбільш оптимальною формою взаємодії є обмін інформацією, сумісне обслуговування діяльності суб’єктів, координація сумісних дій [64].

Т. С. Корнякова, форми взаємодії прокуратури і держінспекції, поділяє на процесуальні та непроцесуальні. Процесуальні полягають у реалізації повноважень, спрямованих на виявлення порушень закону, у межах прокурорсько-наглядових відносин з органами контролю. До

непроцесуальних форм дослідження науковець відносить взаємний обмін інформацією; підготовку спеціальних узагальнень практики прокурорської та контрольної діяльності; доповіді прокурорів на пленарних засіданнях сесії місцевих рад; взаємне ознайомлення представників прокуратури та контролюючих органів з планами роботи і заходами; спільні заходи з інформування громадськості про діяльність щодо зміцнення правопорядку з боку прокуратури та контролюючих органів; участь у розробці спільних заходів щодо запобігання порушенням законності; спільне проведення перевірок щодо виконання законів [64].

На нашу думку, важливо зазначити, що діяльність прокуратури та органів міліції повинна розглядатися як допоміжна ланка у виявленні та попередженні правопорушень у галузі сільського господарства, адже основну роботу щодо фіксації порушень законодавства такої галузі мають проводити інспектори. Отже, метою співпраці сільськогосподарських інспекцій та правоохоронних органів є організація ефективного та дієвого реагування держави на правопорушення та виконання комплексних контрольних заходів.

8. Невід'ємною умовою вдосконалення інституту адміністративної відповідальності у галузі сільського господарства є запровадження ефективного механізму взаємодії місцевих органів виконавчої влади з центральним органом виконавчої влади, а зокрема Міністерством аграрної політики та продовольства України. На жаль, в Україні система органів виконавчої влади в галузі сільського господарства характеризується серйозними внутрішніми проблемами, а зокрема: безперервні кадрові переміщення та структурні реорганізації, безладдя у відносинах між різними відомствами та населенням, зловживання службовим становищем посадових осіб державних органів виконавчої влади тощо.

Варто акцентувати увагу на узгодженості виконання поставлених перед відповідними суб'єктами завдань, погоджувальних у просторі та часі,

надання один одному допомоги в процесі їх виконання безпосередньо за участю місцевої громади.

Прикладом таких дій є Комплексна програма розвитку агропромислового комплексу Тернопільської області на 2009 – 2011 рр. [62], спрямована на всебічну підтримку агропромислових формувань з метою підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва.

Зазначимо, що метою цієї програми є:

- розвиток агропромислового комплексу на основі застосування нових економічних підходів та фінансової підтримки;
- підвищення щороку на 10-15 % урожайності сільськогосподарських культур та стійкості рослин проти хвороб;
- покращення племінних та порідних якостей поголів'я сільськогосподарських тварин у всіх категоріях господарств;
- наукова розробка та впровадження у виробництво нових сортів сільськогосподарських культур, енергозберігаючих технологій виробництва продукції;
- збір інформації щодо напрямків фінансування агропромислового комплексу потенційними інвесторами, запровадження постійного моніторингу процесу залучення іноземних інвестицій в аграрний сектор економіки області;
- проведення моніторингу організаційних заходів щодо реформування аграрного сектору економіки;
- проведення виставкових заходів з метою просування товарів, які виробляються підприємствами області на внутрішні та зовнішні ринки [62].

Передбачається сформувати систему обслуговування галузей рослинництва та тваринництва на селі, що дасть змогу більш раціонально та ефективно використовувати землі сільськогосподарського призначення, нарощувати поголів'я сільськогосподарських тварин, підвищувати їх продуктивність, сформувати конкурентноспроможний аграрний сектор [62].

З цією метою надаватиметься допомога агроформуванням всіх форм власності у придбанні сортового насіння, техніки, знарядь обробітку ґрунту, мінеральних добрив, засобів захисту рослин і тварин, племінної худоби і птиці [62].

На цій основі буде піднесено зацікавленість громадян у реалізації вирощеної продукції, підвищено соціальний захист та створено нові робочі місця у сільській місцевості [62].

Обсяг коштів, які пропонується залучити на виконання програми складається з обласного бюджету та коштів небюджетних джерел.

Пріоритетними завданнями Галузевої програми розвитку молочного скотарства Тернопільської області до 2015 р. є: розвиток та створення великотоварних спеціалізованих сільгосп підприємств з виробництва молока і яловичини, технічне переоснащення наявних молочно-товарних ферм та освоєння нових технологій, покращення технологічних умов виробництва і якості молока, в тому числі у фермерських та особистих селянських господарствах; нарощування та оптимізація поголів'я молочної худоби і підвищення її продуктивності; забезпечення економічної стабільності та конкурентоспроможності галузі, створення нових робочих місць та розширення зайнятості сільського населення; збільшення обсягів виробництва молока за рахунок покращення продуктивності тварин та кормової бази, нарощування поголів'я молочної худоби; м'яса – шляхом інтенсифікації та розширення обсягів виробництва яловичини; зростання обсягів виробництва молока у 2015 р. до 721,6 тис. тонн, у тому числі у сільськогосподарських підприємствах – до 204 тис. тонн [30].

Загальна сума капіталовкладень для виконання Програми з 2008 р. до 2015 р. складає 1254 млн. грн., в тому числі 176 млн. грн. із державного бюджету, 10,4 млн. грн. з місцевих бюджетів, 1068 млн. грн. надходжень очікується від вітчизняних та зарубіжних інвесторів [30].

На нашу думку, розробка і виконання подібних програм на місцевих рівнях із запровадженням економічних механізмів взаємодії місцевих органів

державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності, населення дозволить створити додаткові робочі місця, підвищити доходи сільського населення, покращити соціальні умови розвитку села та тим самим зменшити відсоток правопорушень у галузі сільського господарства й відповідальності за них.

Висновки до розділу 3

Основними результатами третього розділу дисертаційного дослідження є:

1. Юрисдикційна діяльність – важлива функція державних органів у галузі сільського господарства України. Адміністративна юрисдикція реалізується спеціалізованими інспекційними органами, що входять до структури Міністерства аграрної політики та продовольства України. Юрисдикційні повноваження інспекцій є логічним продовженням їх управлінських та контрольних повноважень. Кожна з інспекцій виконує такі повноваження виключно у своїй сфері, не перешкоджаючи і безпідставно не втручаючись у діяльність інших інспекцій.

2. Юридична компетенція державних органів у галузі сільського господарства чітко визначена і закріплена законодавством України. Звідси випливає, що здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень має втілюватися у життя виключно в межах „букви закону”.

3. Юрисдикційні повноваження сільськогосподарських інспекцій є розбіжними і визначаються індивідуальністю справ. Обсяг таких повноважень може бути як повним, тобто може включати право складання протоколу, розгляду справи та винесення рішення щодо притягнення порушника до адміністративної відповідальності, так і обмеженим.

4. У сільському господарстві України юрисдикція безпосередньо спрямована на охорону суспільних відносин, попередження правопорушень

та їх профілактику. Оперативне реагування інспекторів дозволяє уникнути перевантаження судів вузькоспеціалізованими питаннями.

5. На нашу думку, покращення юрисдикційних повноважень сільськогосподарських інспекцій повинно відбуватися з урахуванням змін законодавства України, усуненням колізій щодо питання застосування відповідними суб'єктами (органами державної виконавчої влади та судами) адміністративних стягнень. Дискусійний підхід до розуміння ефективності юрисдикційної діяльності інспекцій, часто залежить від встановленої державою „границі”, тобто визначеної кількості протоколів, накладених стягнень тощо. У такому випадку варто розуміти, що радянські часи вже в минулому і „стаханівський режим роботи” з наперед заданими показниками є неправомірним й недопустимим для побудови демократичного суспільства.

Необхідним є процес реформування системи органів адміністративної юрисдикції, шляхом передачі юрисдикційних повноважень судовим органам, як єдиним, на сьогоднішній час, конституційним органам, які здатні приймати рішення за матеріалами перевірки справ про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, удосконалення юрисдикційної діяльності інспекцій повинно проходити через ряд прогресивних та дієвих реформ.

6. Адміністративні правопорушення усільському господарстві України закріплені в Особливій частині КУпАП(ст. 104 – 108). Для кожного такого правопорушення характерний безпосередній об'єкт, і це пояснюється тим, що адміністративний проступок завдає шкоди конкретним суспільним відносинам.

7. За правопорушення у галузі сільського господарства застосовується в більшості такий вид адміністративних стягнень як штраф. У юридичній літературі визначають найбільш характерні ознаки штрафу, а саме:

- а) штраф – це завжди державний примус;
- б) його застосування означає обмеження майнових інтересів винних осіб;

в) штраф є одномоментним стягненням;

г) особливістю адміністративного штрафу є те, що він не має компенсаційного характеру, саме ця характерна ознака відрізняє його від інших штрафних заходів, у тому числі від цивільного штрафу [163, с. 66].

На нашу думку, доцільно радикально посилити адміністративну відповідальність за порушення у галузі сільського господарства, а зокрема збільшити розміри штрафів. Надалі, це дозволить суб'єктам правовідносин об'єктивно оцінювати ситуацію з різних сторін і тим самим визначати можливі наслідки.

8. Сьогодні інститут адміністративної відповідальності у галузі сільського господарства потребує негайного реформування, оскільки незважаючи на чисельні зміни та доповнення до чинного КУпАП, кількість порушень у цій сфері чим раз зростає, звідси маємо неефективність та недоліки законодавства України.

9. Співробітництво інспекційних органів із правоохоронними органами та іншими органами державної влади, як гарантія ефективного здійснення державного контролю у галузі сільського господарства.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової задачі, що виявляються у з'ясуванні змісту державного контролю у сільському господарстві України, визначенні його пріоритетів, узагальненні діяльності сільськогосподарських інспекцій, теоретичному формулюванні поняття інституту державного контролю у сільському господарстві України, дослідженні юрисдикційних повноважень державних органів у галузі сільського господарства, розробці пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення контролюючої діяльності. За результатами проведеного дослідження викладені узагальнення найважливіших теоретичних і практичних результатів, основними з яких є:

1. Становлення та розвиток державного контролю у сільському господарстві України має надзвичайно багатий історичний досвід та розглядається у контексті формування української державності від найдавніших часів до сучасності.

Ми вважаємо, що доцільно виділити наступні історичні етапи розвитку сільського господарства України та аналізу державного контролю у цій галузі: *перший етап* (IV тис. до н.е. – VIII ст.н.е.) характеризує становлення сільського господарства як основного виду діяльності людини; *другий етап* (IX – XII ст., Київська Русь) позначає перші спроби проведення князями адміністративної реформи, зростання продуктивних сил у сільському господарстві; *третій етап* (XII – XIV ст., Галицько-Волинське князівство) має яскраво виражений конфліктно-ворожий характер в усіх сферах життєдіяльності держави, включаючи галузь сільського господарства; *четвертий етап* (XIII – XVI ст., Велике князівство Литовське) констатує ґрунтовні зміни на користь Великого князя, зосередження у його особі контролю над усіма сферами та галузями держави; *п'ятий етап* (XVII – XVIII ст., Козацько-гетьманська держава) вказує на авторитаризм гетьмана, виконання усіх адміністративних функцій, у тому числі, здійснення козацькою старшиною державного контролю у сільському господарстві; *на шостому етапі* (кін. XVIII ст. – поч. XX ст.) можна спостерігати владно управлінський вплив двох імперій, Російської та Австрійської, на життєдіяльність української держави загалом та сільського господарства зокрема; *сьомий етап*, період існування УНР та ЗУНР (1918 р.), насичений революційними настроями щодо зміни контролюючих органів, а також виражає централізований та односторонній характер у реалізації державного контролю у всіх сферах, охоплюючи при цьому галузь сільського господарства; період радянського керівництва, як *восьмий етап*, розкриває драматичні й радикальні перетворення на селі, показує малоефективні результати організації та здійснення державного контролю – з однієї сторони, та розвиток відносин у сільському господарстві, початок формування нормативно-правової бази з регулювання питань у галузі сільського господарства – з другої сторони; розгляд *дев'ятого етапу* (від 90-х років XX ст. до сьогодні) свідчить про побудову Української держави на основі демократичних принципів, визначення нових механізмів та органів

контролю, відновлення пріоритетності соціального розвитку в сільському господарстві.

2. На сьогодні державний контроль є важливим інструментом державного управління, і майже неможливо виділити сферу, де б він не застосовувався.

Державний контроль відіграє активну роль здебільшого там, де стан справ фактично не відповідає належному стану і проявляється передусім у межах встановленого законом порядку. Найголовніше призначення контролю – констатувати те, що потрібно.

Обґрунтована об'єктивна потреба у реалізації державного контролю, як складової управлінської діяльності відповідних органів. Оскільки, контроль притаманний кожній із гілок державної влади та входить до компетенції органів, через яких він здійснюється.

Слід зазначити, що контроль – це не тільки елемент, етап управлінського процесу, а важлива функція управління, яка здійснюється на всіх його стадіях. І в жодному разі, не можна зводити контроль лише до методу чи форми управління, тому що він є і формою, і методом, і самостійною функцією та стадією управління загалом та в галузі сільського господарства зокрема.

3. У дисертаційному дослідженні визначені ознаки державного контролю в сільському господарстві. До них належать наступні: форма реалізації державної влади, управлінсько-визначена система перевірки, сукупність конкретних галузей матеріального виробництва, передумова демократичного розвитку держави, підпорядкування „букві закону”, виявлення фактичного стану справ у будь-якому процесі сільськогосподарства.

Сформульовано теоретичне поняття державного контролю у сільському господарстві України, під яким слід розуміти нормативно-встановлену й управлінсько-визначену функцію відповідних органів, реалізація якої передбачена в галузі матеріального виробництва, що

займається вирощуванням сільськогосподарських культур та розведенням сільськогосподарських тварин для забезпечення населення продуктами харчування, а промисловості – сировиною, і має на меті вплинути на поведінку суб'єктів, виявити і усунути правопорушення та притягнути винних осіб до відповідальності.

4. Визначено мету державного контролю у сільському господарстві України, яка полягає у забезпеченні повної обізнаності органів державного управління зі станом виробничо-господарського функціонування кожної із галузей сільського господарства, кожного окремого самостійного виробничо-підприємницького підприємства як суб'єкта аграрного права. Основна ціль такої діяльності – виявлення результатів впливу суб'єктів на об'єкт, наявність відхилень від прийнятих вимог, а також визначення причин цих відхилень і шляхи їх подолання. Ця мета впливає із специфіки різноаспектної діяльності в галузі сільського господарства.

5. Аналіз наукових розробок дає підставу для формулювання основних принципів контролю, таких як: законність, гласність, системність, загальність, дієвість, об'єктивність, всебічність, реальність, професіоналізм, делегування повноважень і делікатність.

Слід зазначити, що для кожної ділянки сільського господарства притаманний ряд індивідуально-визначених принципів, які характеризуються специфікою його об'єкта.

6. Для галузі сільського господарства властиві різні форми здійснення контролю: перевірки, спостереження, обстеження, інспектування, нагляд, експертний аналіз тощо. На нашу думку, передову роль необхідно віддати інспектуванню, так як воно, в першу чергу, проводиться спеціально уповноваженими на те державними органами – інспекціями.

7. Обґрунтована притаманність для державного контролю у сільському господарстві України як загальних методів (переконання, адміністративний примус ін.), які можуть застосовуватися до кожного об'єкта управління, так і спеціальних методів (метод видання наказів, розпоряджень та

вказівок; розгляд документації; проведення реєстрації суб'єктів та об'єктів господарюючої сфери та ін.), характерних у більшості для конкретного об'єкта.

У ракурсі загальних методів державного контролю можна зазначити, що вони, як індивідуально так і в сукупності, спрямовані на досягнення певних цілей, а саме: попередження та виявлення правопорушень в галузі сільського господарства, забезпечення результативності діяльності підконтрольних суб'єктів, розв'язання практичних проблем тощо.

На нашу думку, застосовуючи спеціальні методи, інспекторським органам необхідно зважати на такі фактори: наявність різних ситуацій, обставин, індивідуальних за своїм характером; обумовлення повноважень контролюючих суб'єктів згідно їх компетенції.

8. На практиці державний контроль у сільському господарстві України реалізується через попередню, поточну і послідууючу стадії. Всі вони між собою логічно взаємопов'язані і в сукупності забезпечують своєчасність контролюючих дій на підконтрольний об'єкт.

У наслідок проведення контрольних дій, відповідні органи приймають рішення, рекомендаційного чи примусового значення. Результати даних про природу контролюючих дій, стан справ по фактах і юридичні наслідки оформляються в офіційних матеріалах.

9. Теоретично сформульовано поняття адміністративно-правового інституту державного контролю у сільському господарстві під яким розуміємо розрізнений, нормативно-встановлений комплекс норм, що спрямований на регулювання суспільних відносин у галузі сільського господарства України. Власне такі суспільні відносини охоплюють питання державного контролю у галузях: розведення сільськогосподарських тварин, якості харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, вирощування сільськогосподарських культур, стану сільськогосподарських рослин, використання і відтворення водних живих ресурсів, технічних засобів для агропромислового комплексу тощо.

Враховуючи багатовекторність інституту державного контролю в сільському господарстві, виділено наступні його ознаки: наявність відповідної нормативної бази в законодавстві України, юридична однорідність даних нормативних засад, тісний взаємозв'язок між правовими нормами, реалізація юридично-однорідних приписів на засадах законності, дисципліни, соціальної справедливості, ефективності та гуманізму, присутність суб'єктів, об'єктів управління та владної підпорядкованості між ними, державно-владний характер відносин, інформаційність щодо отриманих даних у галузі сільського господарства, виявлення правопорушень, вплив на підконтрольний суб'єкт за допущені правопорушення.

10. У результаті дисертаційного дослідження, визначено систему органів, що здійснюють державний контроль в сільському господарстві, яку складають: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України із спеціалізованими інспекційними органами та відповідні місцеві органи виконавчої влади.

Важливе місце у системі контролюючих органів належить державним інспекціям. Інспекція, як контролюючий орган у сільському господарстві, є спеціалізованим державним органом, який має виключно сільськогосподарську спеціалізацію по дорученій йому ділянці контрольної діяльності.

Сьогодні Міністерство аграрної політики та продовольства України має у своєму складі такі інспекційні органи: Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, Державну інспекцію сільського господарства України, Державне агентство рибного господарства, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів.

11. З'ясовано, що не всі досліджувані суб'єкти, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у галузі сільського господарства, є інспекціями за назвою. Так, наприклад, органи ветеринарного контролю

функціонують під назвою Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, а державний контроль у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів покладається на Державне агентство рибного господарства України. У зв'язку з цим виникає ряд проблемних питань, пов'язаних з визначенням правового статусу цих органів. Звідси, при розгляді питання „система і правове становище органів, що здійснюють державний контроль в сільському господарстві”, необхідно брати до уваги такий суб'єкт, що входить у цю систему й аналізувати його з позиції – „частина цілого”. Частина – це інспекція, комітет, служба, для яких властиві подібні завдання й форми їх реалізації, а ціле – це сукупність та єднання органів у систему сільськогосподарських інспекцій.

12. Сільське господарство – складова частина агропромислового комплексу України. Сільськогосподарські інспекції – структурні одиниці Міністерства аграрної політики та продовольства України. Звідси, на логічних засадах впливає потреба у відокремленні сільськогосподарських інспекцій зі складу Міністерства аграрної політики та продовольства України та інтегрування їх в єдиний новостворений державний орган (чи то на правах міністерства, чи то на правах управління).

13. На нашу думку, діяльність органів, що здійснюють державний контроль у сільському господарстві, повинна носити територіальний характер із урахуванням природних та соціальних особливостей тієї чи іншої місцевості країни. Звідси впливає, що державні сільськогосподарські інспекції задля реалізації своїх завдань повинні більше опиратися на підпорядковані їм обласні та районні інспекції.

14. Необхідним є процес удосконалення нормативно-правового регулювання роботи сільськогосподарських інспекцій. Правова база діяльності сільськогосподарських інспекцій не цілком виправдана на практиці через її новизну та наявність значних прогалин. Сьогодні до численних законів законодавцем не внесені необхідні зміни, що свідчить

про невідповідність правових норм у нормативно-правових актах. Так, наприклад, згідно ЗУ „Про захист рослин” державний контроль у сфері захисту рослин здійснює не Держветфітослужба, а Головна державна інспекція захисту рослин України; організація та здійснення державного контролю в галузі сільськогосподарського насінництва та розсадництва покладаються не на Держсільгоспінспекцію, а на Українську державну насіннєву інспекцію й Українську державну помологічно-ампелографічну інспекцію. Наведене нашою думкою про неспроможність нинішньої державної влади забезпечити оперативні зміни у законодавстві, що породжує існування так званих „недійсних” законів.

15. Визначено ряд спільних критеріїв для сільськогосподарських інспекцій. До них можна віднести: виключну сільськогосподарську спеціалізацію, яка контролює лише таку виробничо-господарську діяльність, що безпосередньо є частиною сільськогосподарського виробництва або безпосередньо з ним пов’язана; наявність повноважень по здійсненню державного контролю в сільському господарстві і застосуванню до порушників адміністративно-правових санкцій; реалізація державної політики в АПК.

16. Здійснено аналіз складів адміністративних правопорушень у сільському господарстві, що дало змогу виділити такі особливості: 1) група суспільних відносин є однорідною (так як всі ці відносини належать до сільського господарства), невід’ємною і самостійною частиною загального об’єкту. Одночасно в кожному такому адміністративному правопорушенні присутній свій безпосередній об’єкт; 2) вохарактеризованих адміністративних проступках об’єктивна сторона виражається як у діях, так і в бездіяльності. Важливо вказати на те, що обов’язковою ознакою об’єктивної сторони адміністративних правопорушень у сільському господарстві, як і у всіх адміністративних правопорушеннях загалом, є протиправність; 3) суб’єктами цих проступків законодавець визначає посадових осіб та громадян – фізичних осудних осіб, які досягли 16-річного

віку. У ст. 108 КУпАП зазначений спеціальний суб'єкт, яким є особи, які працюють на посадах механізаторів; 4) суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень в сільському господарстві України розкривається як у формі умислу так і в необережності. Хоча за деякими статтями КУпАП, зокрема ст. 106, ст. 106², вина виявляється виключно у формі умислу, а в ст. 104¹ – у формі необережності.

17. Згідно розглянутих статей КУпАП України, встановлено, що найпоширенішим у системі адміністративних стягнень в галузі сільського господарства є штраф, розмір якого залежить від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Мінімальний розмір штрафу за порушення у сфері сільського господарства становить – 0,5 неоподаткованого мінімуму доходів громадян, що передбачений за проїзд по посівах або насадженнях на гужовому транспорті (ст. 104 КУпАП) та порушення правил щодо карантину тварин, інших ветеринарно-санітарних вимог, передбачених Законом України „Про ветеринарну медицину”, іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з епізоотіями (ст. 107 КУпАП). Максимальний розмір штрафу за злочини у галузі сільського господарства – сто п'ятдесят неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що передбачено за порушення законодавства про племінну справу у тваринництві, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення.

Слід зазначити, що сплата штрафів не звільняє суб'єктів господарювання від усунення допущених порушень і відшкодування завданих збитків у порядку, встановленому законодавством.

18. Проведено комплексний аналіз юрисдикційних повноважень кожної сільськогосподарської інспекції, з якого випливає наступне:

1) за характером компетенції ці органи виконують юрисдикційну діяльність поряд з іншими функціями;

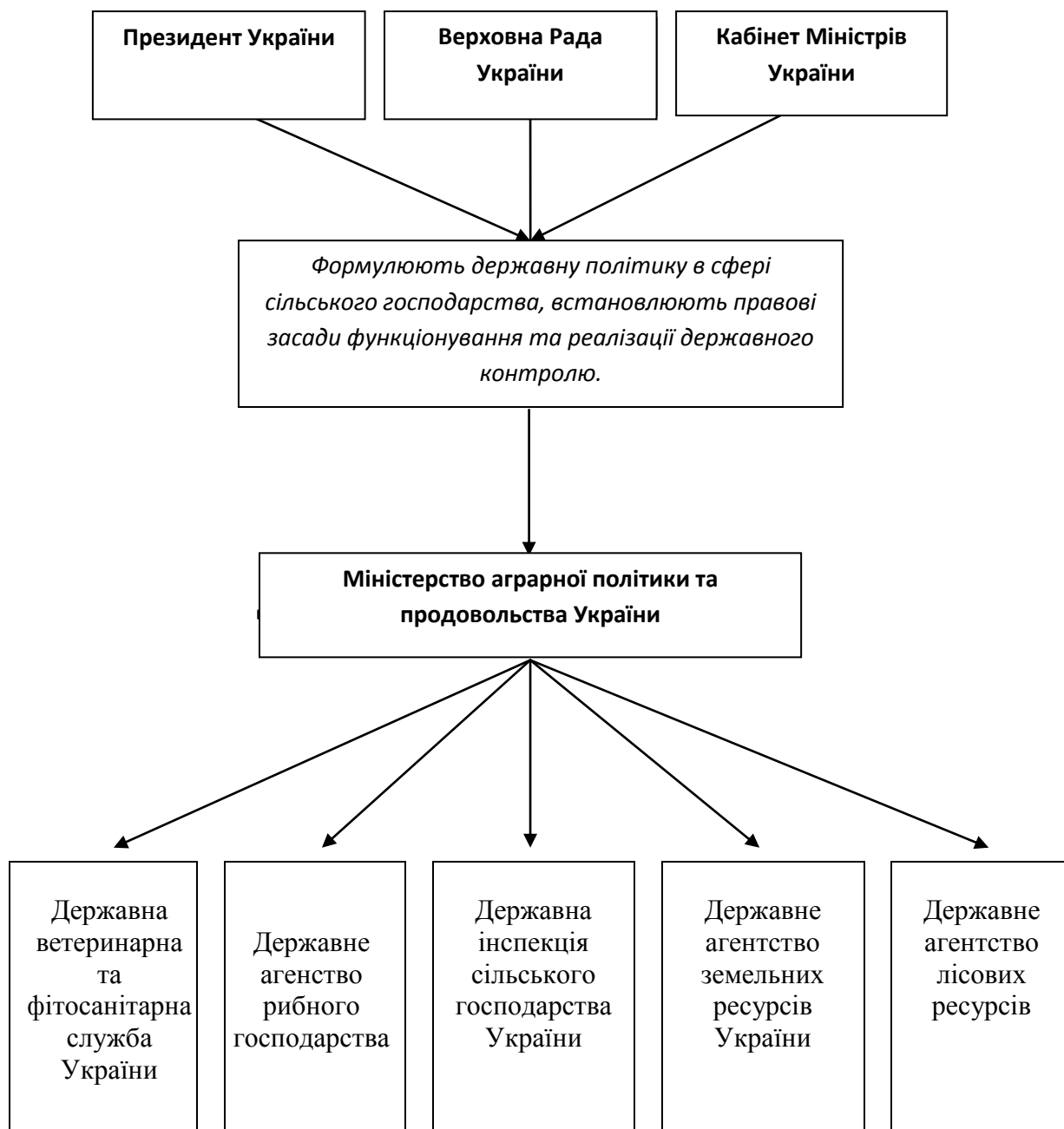
2) дискусійний підхід до розуміння ефективності юрисдикційної діяльності інспекцій, яка залежить від встановленої державою „границі”, тобто визначеної кількості протоколів, накладених стягнень тощо. Осмислюючи все це, ми повинні розуміти, що радянські часи вже в минулому і „стаханівський режим роботи”, з наперед заданими показниками є неправомірним й недопустимим для побудови демократичного суспільства;

3) необхідним є процес реформування системи органів адміністративної юрисдикції, шляхом передачі юрисдикційних повноважень судовим органам, як єдиним, на сьогоднішній час, конституційним органам, які здатні приймати рішення за матеріалами перевірки справ про адміністративні правопорушення.

19. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення інституту адміністративної відповідальності у галузі сільського господарства України, а саме: систематизувати та кодифікувати законодавство про адміністративну відповідальність відповідно до Конституції України; законодавчо регламентувати діяльність контролюючих органів і тим самим запобігти зловживанню ними службовим становищем; збільшити розміри штрафів із врахуванням середньомісячного заробітку правопорушника; провести ряд адміністративних реформ, у ході яких мають відбутися реальні зміни до сільськогосподарського законодавства (з наближенням до європейського законодавства) та втілити їх у практику українського суспільства; за допомогою відповідних заходів усунути екологічну небезпеку для сільського господарства; розширити коло суб'єктів адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства, шляхом закріплення у нормах КУпАП механізму притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб; запровадити ефективний механізм взаємодії інспекційних органів з правоохоронними органами та іншими органами державної влади, що в результаті сприятиме ефективному здійсненню державного контролю у галузі сільського господарства.

Додаток А

**Система органів, що здійснюють державний контроль у
сільському господарстві України**



Додаток Б

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
Національний університет біоресурсів і природокористування
України
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТА ПРАВОЗНАВСТВА

Вих. №
від "11" 05 2011 р.

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні положення дисертаційного дослідження Кравчук Мар'яни Юріївни щодо здійснення інспекційними органами державного контролю у сільському господарстві України впроваджені в навчальний процес при викладанні навчальної дисципліни "Адміністративне право України" на кафедрі адміністративного та фінансового права юридичного факультету Навчально-наукового інституту земельних ресурсів та правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Акт впровадження обговорений та схвалений на засіданні Вченої ради Навчально-наукового інституту земельних ресурсів та правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України (протокол № 4 від "16" 05 2011 р.).

**Директор Навчально-наукового інституту
земельних ресурсів та правознавства
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
доктор юридичних наук, професор**



В.І. Курило

Додаток В**Акт впровадження**

Матеріали дисертаційного дослідження Кравчук Мар'яни Юріївни з теми: "Державний контроль у сільському господарстві України" використовуються в практиці діяльності Тернопільської обласної державної насінневої інспекції.

Певні положення успішно застосовуються у процесі розробки нормативно-правової документації в організації діяльності Тернопільської обласної державної насінневої інспекції. Зокрема, дисертантом розроблені пропозиції щодо удосконалення правових засад функціонування інспекційного органу, на підставі наявності належного законного механізму та відповідної правової бази з врахуванням європейського досвіду.

Реалізація наукових розробок сприяє правильній організації діяльності Тернопільської обласної державної насінневої інспекції, запобіганню та припиненню правопорушень в інших: напрямках діяльності у справі захисту інтересів держави, суспільства, юридичних осіб та окремих громадян.

**Начальник Тернопільської обласної
державної насінневої інспекції**



Є.І.КРУГЛЯК

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. – К.: Наук. Думка, 1990. – 147 с.
2. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
3. Аграрне право України / [В. З. Янчук, В. І. Андрійцев, С. Ф. Василюк та ін.]; [за ред. В. З. Янчука]. – [2-е вид., ререроб. та допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 720 с.
4. Аграрне право України: підручник / [за ред. О. О. Погрібного] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://allref.com.ua>.
5. Агропромисловий комплекс: правові питання / [В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, О. О. Погрібний, В. О. Олійник]; [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К.: Урожай, 1992. – 192 с.
6. Адиханов Ф. Х. Государственный контроль за использованием земель / Ф. Х. Адиханов // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1973. – 174 с.
7. Адиханов Ф. Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / Ф. Х. Адиханов. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1989. – 272 с.
8. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): навчальний посібник / [За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка]. – К.: КІВС, 2002. – 141 с.
9. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / [під заг.ред І. П. Голосніченко, Я. Ю. Конратьєва]. – К, НАВС, 1995. – 177 с.
10. Адміністративне право України: [підручник для юрид. вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.]; [за ред. Ю. П. Битяка]. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
11. Административное право: [учебник] / [под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М.:Юристь, 1999. – 429 с.

- 12.Административное право зарубежных стран: [учебник] / [под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной]. – М.: Спарк, 2003. – 464с.
- 13.Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.–практ. конф. за міжнар. участю, (28 травня 2004р., Київ): У 2 т. / Національна академія держ. управління при Президентові України / [гол. ред. В. І. Луговий].– К.: Видавництво НАДУ, 2004. – 416 с.
14. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций. : в 2 т. / С. С. Алексеев. – 1973. – Т. 1. – 401 с.
- 15.Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 300 с.
- 16.Андрійко О. Ф. Державний контроль: теорія і практика : наук. доп. / О. Ф. Андрійко / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – [ред. М. С. Лопата] – К., 1999. – 23с.
- 17.Андрійко О. Ф. Контроль, як функція державного управління: зміст, види та правове регулювання / О. Ф. Андрійко // Державне управління: теорія і практика. – К.: Юрінком Інтер, 1998.– 432 с.
- 18.Афанасьев В. Г. Научное управление обществом/ В. Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1973. – 288 с.
19. Бахрах Д. Н. Административное право России: [учебник для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М., 2000. – 640с.
20. Бахрах Д. Н. Административное право России: [учебник] / Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д., Демин А. В. – М.: Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
21. Бачило И. А. Функции органов управления: (Правовые пробл. оформл. и реализации) / И. А. Бачило. – М.:Юрид. лит., 1976. – 198 с.
22. Беленчук І. А. Адміністративне право України: [навч. посіб.] / І. А. Беленчук. – К.: Видавництво А.С.К., 2004. – 176 с.
23. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: [підручник] / Ю. П. Битяк. – К.: Юрінком інтер, 2006. – 544 с.

24. Великий енциклопедичний юридичний словник / [За ред. Акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка”, 2007. – 992 с.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови [укл. і голов. ред. В. Т. Бусов]. – К.: Ірпінь: ВТФ – „Перун”, 2007. – 1736с.
26. Вельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. О системе специальных методов полицейской деятельности / К. С. Вельский, Б. П. Елисеев, И. И. Кучеров // Государство и право. – 2003. – №4. – С. 14.
27. Ветеринарный контроль / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://friedman.com.ua/ua/documents/show/7>.
28. Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СРСР / Э. А. Вознесенский. – М.: Юрид. лит., 1973. – 134 с.
29. Волошин Г. О. Наукові основи раціонального використання земель та виведення з інтенсивного обробітку деградованих і малопродуктивних земель / Г.О. Волошин // Землевпорядний вісник. – 2002. – №3. – С. 33-37.
30. Галузева програма розвитку молочного скотарства Тернопільської області до 2015 року: Розпорядження Голови обласної державної адміністрації від 7.04.2008 р., № 253 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adm.gov.te.ua>.
31. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: [навч. посіб.] / В. М. Гарашук. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.
32. Гетьман А. П., Здоровко Л. М. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання: [монографія] / А. П. Гетьман, Л. М. Здоровко. – К.: УСП МСБ, 2003. – 216 с.
33. Гетьман А. П. Процессуальные вопросы в природоресурсном праве: [учебн. пособие] / А. П. Гетьман. – К.: УМК ВО Минвузе УССР, 1989 – 52 с.
34. Гладун З. С. Адміністративне право України: Опорні конспекти лекцій / З. С. Гладун. – Тернопіль: Юридичний інститут ТАНГ, 2002. – 228 с.
35. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України / С. Т. Гончарук. – К.: Видавничий дім „Аванпост-прим”, 2004. – 200 с.

36. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.
37. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник: в 2 т. / [Под ред. В. А. Козбаненко]. – [изд. 2–е, с изм. и доп.]. – М.: „Статус”, 2002 – Т. 1. – 366 с.
38. Гриценко С. П. Латинська мова й основи римського права: Навчальний посібник / С. П. Гриценко. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
39. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [За заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
40. Дорогунцов С. І. Удосконалення управління природокористування в АПК / Дорогунцов С. І., Борщевський П. П., Данилишин Б. М. – К.: Урожай, 1992. – 128 с.
41. Экономическая кибернетика. Основы системного анализа / ЛФЭИ; [под ред. И.М. Сыроежина]. – Л.: [б. и.], 1976. – 257 с.
42. Завадський Й. С. Управління сільськогосподарським виробництвом у системі АПК: [підручник] / С. Й. Завадський. – К.: Вища шк., 1992. – 367 с.
43. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: [навч.-метод. посіб.] / І. К. Залюбовська. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 104 с.
44. Здир Я. А. Государственные инспекции в СССР / Я. А. Здир. – М.: Госюриздат, 1960. – 134 с.
45. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: [учебное пособие] / А. Б. Зеленцов. – М.: Издательство Российского университета дружбы народов, 2002. – 190 с.
46. Земельное право: учеб. / [Жариков Ю. Г., Улюнаев В. Х., Демьянцева Ж. Л. и др.]; [отв. ред. Улюнаев В. Х.]. – [2 изд., испр. и доп.]. – М., 2000 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lawbook.by.ru/magaz/pravoukr/0404/34.shtml>.
47. Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне

- право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Т. Зима. – Х., 2001. – 17 с.
48. История колхозного права: Сборник законодательных материалов СССР и РСФСР 1917–1958 гг.: в 2 т. / Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. – М., 1959. – Т.1. – 518 с.
49. Кармолицкий А. А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций / А. А. Кармолицкий. – М.: Издательство Московского университета, 1985. – 82 с.
50. Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кичилюк Т. С. – К., 2007. – 205 с.
51. Коблева А. И., Чесанов Л. Г. Экологическая экспертиза и экологическая инспекция: [учебное пособие для вузов] / А. И. Коблева, Л. Г. Чесанов. – [изд. 2-е, дополн.]. – Днепропетровск: Днепррост, 2004. – 232 с.
52. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій / Л. Коваль. – К.: Основи, 1994 – 154 с.
53. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій / Л. В. Коваль. – К.: Вентурі, 1996. – 178 с.
54. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – [2-ге вид.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. – 655 с.
55. Коломоець Т. О. Адміністративна юрисдикція в Україні: питання теорії та практики / Т. О. Коломоець. – Запоріжжя: Запорізький держ. ун-т., 2000. – 38 с.
56. Коломоець Т. О. Контроль як функція державного управління / Т. О. Коломоець // Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. – Харків: УАДУ, 2001. – №3(11).

57. Коломоєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України: [монографія] / Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя: „ВЕРЖЕ”, 2000. – 241 с.
58. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [монографія] / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
59. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини і юридичні факти / В. К. Колпаков // Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах. Загальна частина / [Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Видавництво „Юридична думка”, 2004. – Т.1. – 584 с.
60. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков. – [2-ге вид., доп.] – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
61. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
62. Комплексна програма розвитку агропромислового комплексу Тернопільської області на 2009 – 2011 роки: Розпорядження Голови обласної державної адміністрації від 22.12.2008 р., №940 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adm.gov.te.ua>.
63. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
64. Корнякова Т. С. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. С. Корнякова. – Одеса, 2004. – 20 с.
65. Костилов В. В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій у соціальній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01 / Владислав Вікторович Костилов. – Харків, 2003. – 205с.
66. Кравчук М. В. Теорія держави і права (опорні конспекти): Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. В. Кравчук. – Тернопіль, 2002. – 286 с.
67. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

68. Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України: [навчальний посібник] / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К.: Атіка, 2001. – 320 с.
69. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Курило В. І. – К., 2007. – 487 с.
70. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: [монографія] / В. І. Курило. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2007. – 312 с.
71. Лазерев Б. М. Государственная служба / Б. М. Лазерев. – М.: ИТП РАН, 1993. – 16 с.
72. Лановик Б. Д., Лазарович М. В. Історія України: [навч. посіб.] / Б. Д. Лановик. – [3-тє вид., випр. і доп.] – К.: Знання-Прес, 2006. – 598 с.
73. Леліков Г., Оболенський О. Державна служба: конституційні засади, задачі та принципи / Г. Леліков, О. Оболенський // Парламентар. – 1998. – № 3. – С. 10–12.
74. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дмитро Валентинович Лученко. – Харків, 2003. – 180 с.
75. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні / О. О. Майданник. – К.: Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова, 2004. – 320 с.
76. Майданник О. О. Про роль контролю у здійсненні державної влади / О. О. Майданник // Юридична Україна. – 2006. – №5. – С. 4–9.
77. Максютин М. В. Теория юрисдикционного процесса / М. В. Максютин. – [под ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Авсеенко]. – М.: Московский психолого-социальный институт, 2004. – 200 с.
78. Малиновський В. Я. Державне управління: [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Ред.-вид. відд. „Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
79. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник Державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23–26.

80. Марфіна Н. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері лісового законодавства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марфіна Н. В. – К., 2007. – 249 с.
81. Мелкадзе О. В. Контроль: информация, координация, эффективность / О. В. Мелкадзе. – Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1986. – 238 с.
82. Методичні рекомендації щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення при притягненні до відповідальності порушників земельного законодавства, затверджено Наказом Держземінспекції України від 11.05.2005 р. № 40 // Збірник нормативно-правових актів і роз'яснень щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель / [Під заг. ред. О. М. Нечипоренка]. – К., 2005.
83. Наказ Міністерства аграрної політики України від 19 травня 2006 р., № 253 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
84. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / [відп. ред. С. С. Яценко]. – [2-ге вид., переробл. та доповн.]. – К.: А.С.К., 2002. – 968 с.
85. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе: [монография] / Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1995. – 206 с.
86. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Олефір В. І. – К., 2005. – 443 с.
87. Оперативный контроль экономической деятельности предприятия / [под ред. Б. И. Валуева]. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 224 с.
88. Пахомов І. Проблеми конституційної організації державної виконавчої влади в Україні / І. Пахомов // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти. – К., 1995. – С. 60.
89. Пахомов І. Чи потрібна поспішність у реформуванні адміністративного права? // Право України. – 1999. – № 2 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/7/265>.

90. Педько Ю. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення / Ю. Педько // Право України. – 2001. – № 10. – С. 72–75.
91. Пивненко В. П. Организация взаимодействия районной (городской) прокуратуры с местными Советами народных депутатов в укреплении социалистической законности: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. П. Пивненко. – М., 1989. – 20 с.
92. Питання Державного комітету України по рибному господарству і рибній промисловості: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1992 р., № 444 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
93. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Ю. Піддубний. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
94. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Піддубний О. Ю. – К., 2007. – 198 с.
95. Пічкур О. Проблемні питання охорони прав на сорти рослин – нетрадиційні об'єкти права інтелектуальної власності / О. Пічкур // Інтелектуальна власність. – 2004. – № 2. – С. 3–9.
96. Положення про Державне агенство рибного господарства України: Указ Президента України від 16 квітня 2011р., №484/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
97. Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України: Указ Президента України від 13 квітня 2011р., №464/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
98. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України: Указ Президента України від 13 квітня 2011р., №459/2011/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

99. Положення про Міністерство агропромислового комплексу України: Указ Президента України від 15 листопада 1997 р., № 1282/97/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
100. Поняття та види методів державного управління / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bigreferat.com/ukr/bigreferat4879.html>.
101. Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства: навчальний і науково-практичний посібник / [Кол. авт.]; [за ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука]. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 624 с.
102. Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / [под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова]. – К.: Юринком Интер, 2003. – 528 с.
103. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 р., № 2498–ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
104. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р., № 963-IV/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
105. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р., № 3723-ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
106. Про затвердження Положення про Головну державну інспекцію захисту рослин «Головдержзахист»: наказ Міністерства аграрної політики України від 18 червня 2007 р., № 422 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
107. Про затвердження Положення про Головну державну інспекцію з карантину рослин України: наказ Міністерства аграрної політики України від 21 грудня 2005 р., № 727 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
108. Про затвердження Положення про Державний комітет рибного господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 р., №42 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
109. Про затвердження Положення про Державну інспекцію з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку: Постанова Кабінету

- Міністрів України від 22 січня 2004 р., № 65 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
110. Про затвердження Положення про Державну інспекцію з охорони прав на сорти рослин: наказ Міністерства аграрної політики України від 16 січня 2003 р., № 17-1 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
111. Про затвердження Положення про Державну інспекцію охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства: наказ Міністерства аграрної політики України від 12 травня 2005 р., № 198 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
112. Про затвердження Положення про Державну службу з карантину рослин України: наказ Міністерства аграрної політики України від 8 травня 2007 р., № 310 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
113. Про затвердження Положення про Державну службу з охорони прав на сорти рослин: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р., № 1182 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
114. Про затвердження Положення про Державну хлібну інспекцію Автономної Республіки Крим, обласну державну хлібну інспекцію: наказ Міністерства аграрної політики України від 21 жовтня 2004 р., № 372/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
115. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 р., № 1541/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
116. Про затвердження Положення про Українську державну насінневу інспекцію: наказ Міністерства аграрної політики України від 23 березня 2004 р., № 97/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
117. Про затвердження Положення про Українську державну помологічно-ампелографічну інспекцію: наказ Міністерства аграрної політики України від 31 жовтня 2007 р., № 770 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

118. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – ст. 870.
119. Про затвердження Типового положення про інспекцію державного технічного нагляду обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1996 р., № 59 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
120. Про затвердження Типового положення про інспекцію якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції обласної, Севастопольської міської державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2000 р., № 1568 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
121. Про захист рослин: Закон України від 14 жовтня 1998 р., № 180-XIV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
122. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р., № 1573/99 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
123. Про карантин рослин: Закон України від 30 червня 1993 р., № 3348-XII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
124. Про ліквідацію Державного департаменту рибного господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 р., № 752 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
125. Про місцеві державні адміністрації: Закон України, 9 квітня 1999 р., № 586-XIV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
126. Про насіння: Закон України від 15 грудня 1993 р., № 3690-XII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
127. Про насіння і садивний матеріал: Закон України від 26 грудня 2002 р., № 411-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

128. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р., № 1085/2010/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
129. Про охорону прав на сорти рослин: Закон України від 21 квітня 1993 р., № 3116-ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// zakon.rada.gov.ua>.
130. Про племінну справу у тваринництві: Закон України від 15 грудня 1993 р., № 3691-ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// zakon.rada.gov.ua>.
131. Про положення про структурні підрозділи Мінагрополітики України: наказ Мінагрополітики від 8 листопада 2000 р., № 222 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// zakon.rada.gov.ua>.
132. Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України: Закон України від 5 жовтня 2006 р., № 229-V/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
133. Про скасування постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 р., № 743: Про утворення Генеральної державної сільськогосподарської інспекції: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2006 р., № 1365 // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 22. – Ст. 1625.
134. Про створення Генеральної сільськогосподарської інспекції: Постанова Кабінету Міністрів України, 25 травня 2006 р., № 743 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// zakon.rada.gov.ua>.
135. Про утворення Державного департаменту рибного господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2000 р., № 487/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// zakon.rada.gov.ua>.
136. Про утворення Державного комітету рибного господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р., № 1523 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// zakon.rada.gov.ua>.
137. Про утворення Державного комітету України з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості: Указ Президента України від 9 грудня 1994 р., № 748/94 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// zakon.rada.gov.ua>.

138. Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини: Закон України від 23 грудня 1997 р., №771/97-ВР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
139. Пушкар М. В. Організаційно-правові засади охорони прав на сорти рослин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пушкар М. В. – К., 2006. – 202 с.
140. Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа / В. Н. Самсонов. – Х.: Основа, 1991. – 120 с.
141. Словарь иностранных слов: 18–е изд. – М.: Рус. яз., 1989. – 256 с.
142. Словарь русского языка / [сост. С. И. Ожегов]. – М.: Знание, 1987. – 880 с.
143. Соловйов В. М. Способи забезпечення законності в державному управлінні України / В. М. Соловйов // Статистика України. – 2004. – №4. – С. 5–38.
144. Социалистический контроль: методы и проблемы / [под ред. Б. М. Биринберга]. – К.: Наук. думка, 1985. – 242 с.
145. Станіславський В. В. Розвиток законодавства щодо вирощування високопродуктивних зернових культур / В. В. Станіславський // Право України. – 2004. – № 4. – С. 138–141.
146. Старостяк Е. Элементы науки управления / Е. Старостяк. – М.: Знание, 1965. – 260 с.
147. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [навч. посібник] / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
148. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 280 с.
149. Сухонос В. Становлення інституту державного контролю: історико-правовий аспект / В. Сухонос // Право України. – 2005. – № 2. – С. 103–108.
150. Сушинський О. Інститут відповідальності у здійсненні контрольної влади / О. Сушинський // Вісник Української Академії державного управління. – 2001. – № 3. – С. 39–47.
151. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади / Л. Сушко // Право України. – 2006. – №11. – С. 118–121.

152. Теорія держави і права: [навчальний посібник] / [Спілка юристи України А. М. Колодій, В. В. Копейчиков та ін.]. – К.: Юрінформ, 1995. – 191с.
153. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс /Ю. А. Тихомиров. – [2–е издание, доп. и перераб.]. – М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.
154. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Л. В.Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – [под ред. М. Ю. Тихомирова]. – М.,1997. – 526 с.
155. Толковый словарь / [сост. В. И. Даль]. – М.: Знание, 1979. – 1780 с.
156. Толковый словарь русского языка / [сост. Д. Н. Ушаков]. – М.: „Учпедгиз”, 1935. – 1564 с.
157. Третяк А. М. Основи державного регулювання, використання і охорони земель / А. М. Третяк. – Чернівці, 1994. – 55 с.
158. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною: Багатостороння угода від 14.06.1994 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003. – № 8.
159. Устинова І. П. Правовий статус органів фінансового контролю в системі органів державної виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Устинова І. П. – К., 1997. – 189 с.
160. Федоренко В. П., Пилипенко Л. А. На сторожі фітосанітарної безпеки країни.../ В. П. Федоренко. Л. А. Пилипенко/ [Електронний ресурс]. – Режим доступа: // <http://a7d.com.ua/1356-na-storozhi-fitosanitarnoyi-bezpeki-rayini.html>.
161. Философская энциклопедия / [под ред. Ф. В. Константинова]. – М.: Сов. энцикл., 1967. – Т.2. – 530 с.
162. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Хом'яченко С. І.– К., 2004. – 207 с.
163. Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України.: [монографія] / Н. В. Хорощак. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.

164. Шергин А. П. Административная юрисдикция: [монографія] / А. П. Шергин. – М.: Юрид. литература, 1979. – 144 с.
165. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич.– М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1911. – [Вып. II] – 698 с.
166. Шкарупа В. К., Курило В. І. Земельні інспекції як органи адміністративної юрисдикції / В. К. Шкарупа, В. І. Курило // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Збірник наукових праць. Донецьк. – 2005. – № 2.– С. 119–124.
167. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М.: Знание, 1981. – 301 с.
168. Шпиг А. А. Оперативный контроль экономической деятельности предприятия / А. А. Шпиг. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 179 с.
169. Юридический справочник предпринимателя / [Рук. авт. кол. Ю. С. Шемшученко]. – К., Прлит продакшн, ЛТД, 1992. – 636 с.
170. Ярмоленко Ю. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ярмоленко Ю. В. – К., 2007. – 192 с.
171. Block I.R. The agricultural land situation: Acrisis in the making / I.R. Block // Soil and Water Conservation News. – 1981. – Vol. 2, № 2. – P. 8–9.
172. Coughlin K., Keene I. National agricultural lands study: The protection of farmland / K. Coughlin , I. Keene / A reference guidebook for state and local governments. – Wash (DC), 1981. – P. 96.
173. Mandelker D. R. Environmental and land controls legislation / D. R. Mandelker. – N.Y., 1976.