

УДК 34: 631

А.А. Самойлович, старший викладач кафедри публічно-правових дисциплін Білоцерківського національного аграрного університету, здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОСЛИННИЦТВА

У статті висвітлено адміністративно-правові відносини аграрного сектору України. Розкрито поняття, форми і методи адміністративно-правового регулювання рослинництва.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративні правовідносини, форми адміністративно-правового регулювання, методи адміністративно-правового регулювання, адміністративні методи, аграрне право України, державний примус.

В статті показані адміністративно-правові відносини аграрного сектора України. Розкрито поняття, форми і методи адміністративно-правового регулювання рослинництва.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административные правоотношения, формы административно-правового регулирования, методы административно-правового регулирования, административные методы, аграрное право Украины, государственное принуждение.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання рослинництва є однією із стержневих проблем адміністративних правовідносин, що склалися в аграрному секторі України. Її актуальність зумовлюється пріоритетними напрямками завдань Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року” від 19 вересня 2007 р. № 1158, Законами України, „Про захист рослин”, „Про карантин рослин”, „Про пестициди та агрохімікати”, „Про природно-заповідний фонд України”, „Про приєднання України до Міжнародної конвенції по охороні нових сортів рослин” тощо спрямованими на вдосконалення форм і методів адміністративно-правового регулювання рослинництва.

Проблема адміністративно-правового регулювання рослинництва є досить новою, хоч і має свої напрямки дослідження. Зокрема Курило В.І. дослідив адміністративно-правові відносини у сільському господарстві України, Пушкар М.В. зробила аналіз організаційно-правових засад охорони прав на сорти рослин в Україні, Семчиком В.І. обґрунтовано організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків. Проведені у цьому напрямі дослідження дають змогу констатувати, що питання адміністративно-правових відносин аграрного сектору залишаються актуальними і потребують дослідження.

Цілі дослідження. Мета наукового дослідження - розробити та теоретично обґрунтувати поняття адміністративно-правового регулювання рослинництва, сформулювати висновки і пропозиції відносно застосування і удосконалення форм і методів адміністративно-правового регулювання рослинництва.

Завдання дослідження - дати визначення поняття адміністративно-правового регулювання рослинництва; дослідити і проаналізувати форми і методи адміністративно-правового регулювання рослинництва.

Об'єктом дослідження є адміністративно-правове регулювання рослинництва в Україні.

Предмет дослідження виступають науково-теоретичні підходи до розуміння юридичної суті форм і методів адміністративно-правового регулювання рослинництва.

Методологічною основою наукового дослідження є методи наукового пізнання та тлумачення норм права.

Основний зміст. Адміністративно-правова відповідальність в галузі охорони та використання рослинного світу являє собою забезпечення правовими засобами виконання спеціальних вимог законодавства про рослинний світ або застосування до винних осіб компенсаційних заходів. Відповідно до Закону України „Про захист рослин” (ст. 1) захист рослин - комплекс заходів, спрямованих на зменшення втрат урожаю та запобігання погіршенню стану рослин сільськогосподарського та іншого призначення, багаторічних і лісових насаджень, дерев, чагарників, рослинності закритого ґрунту, продукції рослинного походження через шкідників, хвороби і бур'яни.

Порушення законодавства про рослинний світ відповідно до ст. 40 Закону України «Про рослинний світ» тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України. [3, ст. 33]

Законодавством встановлено особливий порядок засвідчення факту здійснення адміністративного правопорушення - це наявність протоколу про здійснення адміністративного проступку. [2, ст. 59]

Адміністративна відповідальність передбачена за такі порушення законодавства про рослинний світ: самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків (ст. 77¹); виготовлення та збут заборонених знарядь добування об'єктів рослинного світу, а також збут незаконно добутої продукції (ст. 85¹); незаконне вивезення з України або ввезення на її територію об'єктів рослинного світу, в тому числі ботанічних колекцій (ст. 88); порушення порядку придбання чи збуту об'єктів рослинного світу (ст. 88¹); порушення правил створення, поповнення, зберігання, використання або державного обліку ботанічних колекцій та торгівля ними (ст. 88²); порушення вимог щодо охорони видів рослин, знесених до Червоної книги України (ст. 90); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (в тому числі і природних рослинних ресурсів) (ст. 91² КпАП України). Крім того, Кодексом про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за порушення законодавства про захист рослин (ст. 83¹). Зокрема, в цій статті передбачена відповідальність за екологічно не обґрунтоване здійснення захисту рослин; неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу деревним насадженням, іншій рослинності відкритого та закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів; завезення на територію України та реалізація засобів захисту рослин, а також речовин і сировини для їх виготовлення, що не пройшли державних випробувань і реєстрації; ухилення від пред'явлення або непред'явлення засобів захисту для проведення їх огляду або дослідження; недодержання вимог нормативно-правових актів з питань захисту рослин, що призвело до пошкодження чи погіршення стану рослин та якості продукції рослинного походження, а також забруднення довкілля. [1, ст. 458]

Досліджуючи поняття сутності адміністративно-правового регулювання в сфері рослинництва, слід зазначити, що в науковій літературі права, існує кілька теорій цього поняття, і загалом поняття „адміністративні правовідносини”. В.М. Єрмоленко вважає, що різні підходи до визначення сутності категорії правовідносини є наслідком складності та неоднозначності самого поняття, а також різниці, ієрархічності цілей, які переслідуються дослідниками цієї проблеми, тому в сучасній доктрині склалися такі основні (з певними модифікаціями) концепції розуміння суті правовідносин різного рівня розробленості, що в свою чергу зумовлено потребами правозахисної практики. [6, ст. 13-14].

В.К. Ковпаков зазначає, що доля правової категорії адміністративно-правового регулювання історично складна. На його думку, з одного боку, воно потрапило в залежність від колишніх ідеологічних уявлень про суспільні відносини. Згідно з ними адміністративно-правові відносини мали розглядатися: а) виключно з позиції поділу суспільних відносин на матеріальні

й надбудовні або первинні та вторинні; б) як частка суспільних відносин. З іншого боку, згадана категорія потрапила в залежність від традиційних поглядів на адміністративне право як засіб беззаперечного впливу держави на суспільні процеси і застосування у відносинах „держава-громадянин” адміністративно-примусових заходів. Неприйняття інших наукових поглядів ускладнило теоретичне осмислення сутності адміністративно-правових відносин, зробило поняття абстрактно-схоластичним, безпідставно відокремило від проголошених прав людини. [6, ст. 15].

Академік В.З. Янчук вважає, що адміністративно-правове регулювання в аграрній сфері, по-перше, впливає із специфічної правосуб'єктивності суб'єктів аграрного права, із специфіки їхніх завдань та предмета діяльності, по-друге, складаються в сфері виробництва продуктів харчування, продовольства і сировини рослинного і тваринного походження, переробки і реалізації останнього суб'єктами аграрної підприємницької діяльності. [16, ст. 20]

Проаналізувавши наукові позиції щодо визначення сутності адміністративно-правове регулювання можна сформулювати, що адміністративно-правове регулювання рослинництва — це діяльність у сфері набуття, здійснення та захисту рослинного світу органів виконавчої влади та посадових осіб, які впроваджують аграрну політику України. [15, ст. 58]

Перехід до ринкових відносин і ефективне функціонування ринкового механізму можливі лише за умов відмови від командно-адміністративної системи управління. Це, у свою чергу, викликає необхідність змін у методологічних і практичних підходах до способів впливу на організацію виробничих процесів у сільському господарстві. Йдеться насамперед про перехід від управління ними з боку держави та її органів і застосування методів прямого впливу на об'єкти управління до регулювання цими процесами.

З урахуванням зазначеного вище, а також виходячи з науково-обґрунтованих підходів щодо наведеного визначення поняття державного управління, під державним управлінням аграрним сектором економіки слід розуміти цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави на діяльність підприємств та організацій, що складають аграрний сектор економіки, через організацію суспільних відносин для забезпечення державної аграрної політики в інтересах громадян держави. [6, ст. 22]

Багатогранним виступає питанням форм та методів адміністративно-правового регулювання рослинництва.

Аналізуючи ці категорії можна зазначити межі адміністративно-правового впливу, який здійснюється відповідним суб'єктом регулювання на об'єкти регулювання, встановити той правовий набір засобів, що виступає методом досягнення цілей управління, відмежувати діяльність в сфері рослинництва, яка регулюється нормами адміністративного права від діяльності, яка підпадає під регулювання інших галузей права.

Форми адміністративно-правового регулювання завжди привертали увагу дослідників, які проводили свій науковий пошук у межах адміністративно-управлінської проблематики, але не дивлячись на це, зазначене питання не втрачає своєї актуальності.

Формою адміністративно-правового регулювання слід вважати зовнішньо виражену діяльність суб'єктів управління, яка здійснюється останніми у межах їх компетенції і спрямована на виконання покладених на них завдань. [14, ст. 85]

До форм адміністративно-правового регулювання рослинництва відносяться: видання правових актів управління, адміністративний договір, вчинення інших юридично значущих дій, організаційні дії (заходи) та матеріально-технічні дії.

В юридичній літературі відсутні єдині критерії класифікації форм адміністративно-правового регулювання, що обумовлює наявність великої кількості їх авторських варіантів.

Розрізняють чотири форми управлінської діяльності: видання нормативних актів управління, видання індивідуальних актів управління, проведення організаційних заходів, здійснення

матеріально-технічних операцій [14, с. 122].

Під методом слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності.

Адміністративні методи - це засоби впливу діяльність підприємств, установ та організацій, посадових осіб і громадян з боку органів управління шляхом прямого встановлення їх обов'язків.

При використанні адміністративних методів орган управління прямо приписує керованому, що він повинен робити.

Серед різноманітних методів, які використовуються у процесі управлінської діяльності, виділяють перш за все методи переконання та примусу, які застосовуються у будь-якому виді державної або громадської діяльності [13, ст. 18].

Справедливим є також віднесення зазначених методів до групи універсальних, так як і той і інший знаходяться у підґрунті державного та громадського життя. І все, що в управлінні фігурує у якості його методів, тим або іншим чином є відповідним варіантом їх конкретного вираження [8, ст. 56].

Одним із методів, який часто зустрічається в адміністративному праві є метод переконання, що визначається як система заходів правового і не правового 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 нормативних актів [16, с. 149-150]. Особливе значення мають набути правові форми переконання, тобто заходи, які закріплюються у нормах права. Форми переконання виражаються у проведенні семінарів, науково-практичних конференцій тощо.

Поряд з переконанням у практиці діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання рослинництва широко використовується і державний примус.

Його особливістю стає те, що він застосовується вже до осіб, які вчинили дії, пов'язані з порушенням прав законодавства, яке регулює питання рослинності.

Державний примус — це метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що допускають протиправні вчинки. Цей інститут виявляється у застосуванні встановлених правовими нормами заходів впливу морального, майнового, фізичного та іншого характеру, які мають на меті попередження правопорушень, покарання та виховання правопорушників і застосовуються незалежно від волі та бажання правозобов'язаних суб'єктів. Наприклад, адміністративна юрисдикція у сфері охорони прав на сорти рослин розглядає необхідних випадках заходів адміністративного примусу у різних своїх проявах. Так суд може видати примусову ліцензію на використання сорту без дозволу власника сорту; Міністерство аграрної політики України може достроково припинити чинність майнового права на сорт відповідно до статті 50 Закону України "Про охорону прав на сорти рослин"; Держсортслужба може виключити сорт з державного реєстру відповідно до чинного законодавства; а державний інспектор з охорони прав на сорти рослин може скласти протокол про адміністративні правопорушення законодавства у сфері інтелектуальної власності на сорт і передати його на розгляд суду. [9, 185-187]

Висновки. Отже, з вищесказаного можна стверджувати, що суб'єкти адміністративно-правового регулювання рослинництва в процесі своєї діяльності мають можливість застосовувати різноманітні форми та методи управлінського впливу, завдяки наявності яких, і здійснюється процес цілеспрямованого впливу останніх на об'єкти адміністративно-правового регулювання рослинництва. Проведений даний аналіз форм та методів, свідчить про їх потенційно високі можливості у регулюванні суспільних відносин, які не можуть проявитися у повній мірі через існуючі прогалини їх правового регулювання. Загалом, вимагають неодмінного вирішення питання введення у практику діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання інших форм управління, вдосконалення даної процедури в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрейцев В.І., Балюк Г.І., Гетьман А.П. Земельний кодекс України: Наук.-практ. коментар / За заг. ред.: В.І. Демчик. — К.: Ін Юре, 2004. — 745 с.
2. Вісник ХНАУ: зб. наук. пр. — 2008. — №3. — 2008. — 420 с.
3. Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17 черв. 2008 р.) / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького Нац. акад. наук України; / За ред. В. І. Семчик (голова) та ін. — К.: Юридична думка, 2009. — 207 с.
4. Земельний кодекс України з постатейними матеріалами: Зб. нормат.-прав. актів та матеріалів суд. практики: (За станом нормат.-прав. актів та суд. практики на 1 лют. 2006 р.) / Упоряд.: А.М. Мірошніченко, Наук. ред.: В.В. Носік. — К.: Романчук, 2006. — 713 с.
5. Єрмоленко В.М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика: Монографія / В.М.Єрмоленко. — К.: Магістр-XXI сторіччя, 2005. — 303 с.
6. Єрмоленко В.М., Курило В.І., Кичиліук Т.С. Правове забезпечення охорони та раціонального використання земельних ресурсів / В. М. Єрмоленко, В. І. Курило, Т. С. Кичиліук; за заг. ред.: В. І. Курило. — К.: Магістр-XXI сторіччя, 2007. — 246 с.
7. Носік В.В., Коваленко Т.О., Лебідь В. І., Марченко С.І. Науково-практичний коментар до Закону України „Про особисте селянське господарство”. — К.: Кондор, 2004. — 251 с.
8. Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в XXI ст.: Матеріали міжнар. наук. конф. (27-28 квіт. 2006 р., м. Біла Церква) / Білоцерк. держ. аграр. ун-т; / Редкол.: М.М. Барановський та ін. — Біла Церква: БДАУ, 2006. — 181 с.
9. Пушкар М.В. Правові аспекти регулювання земельних відносин у державній системі з охорони прав на сорти рослин // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., В.З. Янчука, Київ, 26-27 травня 2005 р. / Під ред. В.М.Єрмоленка, В.І.Курила. — К.: Магістр — XXI сторіччя, 2005. — С. 185-187.
10. Пушкар М.В. Адміністративне провадження з реєстрації прав на сорти рослин // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 10. — С. 108-112.
11. Семчик В.І., Козаченко Л.П., Кулинич П.Ф. Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові аспекти. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького Нац. акад. наук України. — К.: Юридична думка, 2008. — 251 с.
12. Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Погрібний О.О. Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: збірник наукових трудов. /За ред.: В.І. Семчик; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького Нац. акад. наук України. — К.: Ін-т держави і права, 2003. — 279 с.
13. Статівка Н.В. Удосконалення галузевої структури сільськогосподарського виробництва в умовах його реструктуризації: Автореф. дис.... канд. екон. наук: 08.07.02 / Н.В.Статівка; Харк. нац. аграр. ун-т ім. В.В.Докучаєва. — Х., 2003. — 21 с.
14. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні. — 2008.
15. Шемшученко Ю. С., Семчик В. І., Проценко Т. П. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: Наук. доп; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького Нац. акад. наук України. — К.: Ін-т держави і права, 2005. — 88 с.
16. Янчук В.З., Ващук К.Т., Гласова О.В. Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства: Ред.: А.П. Гетьман, В.З. Ярчук. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 642 с.