



DOI 10.37491/UNZ.111.3
УДК 351.823.1:[347.77.012:631.526.3](477:4)



Катерина ГОЛОВКО¹

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ НАСІННИЦТВА ТА ОХОРОНИ ПРАВ НА СОРТИ РОСЛИН

Питання обрання ефективніших механізмів управління в агропромисловому комплексі з найменшим витрачанням ресурсів цікавить науковців публічного управління, управлінців державних та недержавних структур, представників профільних асоціацій. Суб'єкти, що відповідають за реалізацію та формування політики в певній аграрній сфері, діють у полі адміністративних правовідносин, яке регулюється та структурується адміністративно-правовим механізмом — комплексом заходів та інституційних форм. Така картина характерна як для України, так й для країн ЄС. Адміністративно-правовий механізм — багатогранне поняття, його осмислення через аналіз інституційних форм та об'єкти його регулювання є методом синтезу, який дозволить нам досягнути мету дослідження — виявити взаємозв'язок реалізації компетенції у сфері насінництва та охорони прав на сорти рослин та застосування адміністративно-правового механізму. Нами розглянута ієрархічна структура органів реалізації та формування політики у сфері насінництва, розсадництва та охорони прав на сорти України, кратко охарактеризована сучасна ситуація публічного управління, з виділенням станів «контролю», «відносин-хаосу», «взаємозв'язків», «балансу-ресурсів». Визначені механізми переходу до збалансованого стану через функціонування компетентного органу. Під час вибору аль-

¹ аспірантка, Запорізький національний університет, holovkokateryna@znu.edu.ua, <https://orcid.org/0009-0003-7628-5786>.



тернативних моделей використовувався досвід учасників проекту твінінгу «Наближення національного законодавства України у сферах державного нагляду (контролю) за ГМО у відкритих системах, захисту прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва відповідно до норм і стандартів ЄС» — представників компетентних органів Латвії, Польщі, Нідерландів, функціонування єдиного органу. Цей шлях апробовано Латвією та Польщею. Реформування їхньої системи управління у сфері насінництва, розсадництва та охорони прав на сорти рослин має спільні риси з українським. Додатково розглянуто досвід Данії — делегування компетенції, яке є наступною стадією розвитку публічного управління. Його застосування передбачає додаткові експерименти та вихід зі станів неконтрольованого хаотичного обігу насіння та використання сортів. Нами запропоновані схеми контролю обігу — ризикоорієнтовані та адміністративно-відповідальні.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, компетенція, компетентний орган, насінництво, твінінг.

Постановка проблеми. В умовах реформування управління агропромисловим комплексом для того, щоб створити стабільне середовище необхідно чітко визначити порядок реалізації правових норм, форми забезпечення контролю за впровадженням інноваційних технологій у насінництві, регламентацію та правочинність діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері дослідження, що в сукупності є складовими адміністративно-правового механізму. Стабільність управління забезпечується через гнучкість та адаптивність, швидкі реакції на зміни як всередині системи, так і в суспільстві. Це вступає у протиріччя з монополізацією влади, концентрацією компетенції на рівні державних структур, їх повільною адаптацією, обмеженою матеріально-технічною базою, браком кадрів. Компетенція державних органів може делегуватися в межах певних повноважень та/або певного проміжку часу для того, щоб ефективно забезпечити публічний інтерес. Такий механізм характерний для Європейської системи управління, яка є багаторівневою та координуючою. Водночас делегування передбачає взаємозв'язок та координацію між органом, що делегує, й органом, що приймає делегування; розвиток суспільних відносин. Без цих факторів стан певної сфери економіки набуває рис хаосу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми компетенції присвячені роботи В. Авер'янова, В. Боднарчука, М. Карпи, В. Клімова, О. Серняк, В. Спасенка, В. Терещука, у яких досліджувалися як загальні питання компетенції, її відмінності від понять «повноваження», «предмет видання», «завдання та функції», так і компетенції певних суб'єктів за сферами впливу. Нормативно-правовою базою наукового дослідження стали акти аграрного українського та європейського законодавств, міжнародні договори, що регулюють аграрні відносини у сфері насінництва та охорони прав і сортів рослин, та суміжних сферах, зокрема: Регламент (ЄС)



№ 2017/625 від 15 травня 2017 р. про офіційний контроль і іншу офіційну діяльність, що провадиться для забезпечення застосування положень харчового та кормового права, правил щодо здоров'я і благополуччя тварин, здоров'я рослин та засобів захисту рослин, внесення змін до регламентів Європейського Парламенту і Ради (ЄС); Закон України від 17 грудня 2024 р. № 4147–ІХ «Про державне регулювання сфери захисту рослин»; Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI «Про центральні органи виконавчої влади», Закон України від 02 серпня 2006 р. № 60–V «Про приєднання України до Міжнародної конвенції по охороні нових сортів рослин»; постанова Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2023 р. № 964, Наказ Міністерства аграрної політики України від 26 вересня 2023 р. № 1710. Проблеми компетенції у сфері насінництва та охорони прав на сорти рослин не розкриті в українській базі досліджень.

Формулювання цілей статті. Обґрунтування змістовних компонентів та подальший розвиток інституційних засад публічного управління у сфері насінництва та охорони прав на сорти рослин з визначенням реалізації компетенції, статусу компетентного органу, окреслення шляхів вдосконалення компетенції через застосування адміністративно-правового механізму в умовах євроінтеграційних процесів, з використанням підсумків проекту твінінгу «Наближення національного законодавства України у сфері державного нагляду (контролю) за ГМО у відкритих системах, охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва до європейських норм та стандартів» [1].

Виклад основного матеріалу дослідження. Для аналізу стану реалізації компетенції нами буде розглянута ієрархія управління у сфері насінництва та охорони прав на сорти рослин, зроблено порівняння реалізації компетенції у суміжних сферах; вивчено приклад перерозподілу (делегування) компетенції у сфері дослідження у Європейському Союзі. Але по-перше, розглянемо сутність поняття «компетенції». За висновками В. Клімова, питання визначення природи та елементів компетенції суб'єктів публічного управління є дискусійним у доктрині публічного управління [2, с. 2]. В. Боднарчук наголошує на унікальності компетенції державних інституцій, виділяє такі фактори її формування: належність до певної гілки влади, місце в ієрархічній системі органів. Автор об'єднує поняття «повноваження», «предмет видання», «функції» для розкриття саме поняття «компетенції» [3]. У цьому дослідженні, попри багатозначність поняття «компетенція», розуміємо під ним сукупність (коло) функцій (процес), інструментом реалізації яких є повноваження (права та обов'язки), або сукупність функцій та повноважень, або сукупність предмета видання (сфери) та повноважень.

З огляду на тези В. Боднарчука щодо унікальності та спеціального характеру компетенцій органів публічної влади, оберемо як вектор дослідження не розкриття та реалізацію компетенції та поняття «компетентний орган» тільки як загального поняття чи у сферах, відмінних від сфер



дослідження, а порівняння закордонних моделей, перш за все європейських.

У Європейському Союзі адміністративно-правовий механізм закріплюється у Директивах та Регламентах. У Регламенті Ради (ЄС) 2017/625 про офіційний контроль та іншу офіційну діяльність, що провадиться для забезпечення застосування харчового та кормового права, правил щодо здоров'я і благополуччя тварин, здоров'я рослин та засобів захисту рослин надається таке визначення.

«Компетентні органи» означають:

а) центральні органи держави-члена, відповідальні за організацію офіційного контролю та іншої офіційної діяльності ...;

б) будь-який інший орган, на який було покладено відповідальність за такі питання;

с) залежно від випадку, відповідні органи третіх країн» [4].

Причому делегований орган визначається як окрема юридична структура, якій компетентні органи делегували певні завдання офіційного контролю або діяльності. Для органічного сектору діє більш широке за повноваженнями визначення щодо повної чи часткової передачі повноважень компетентними органами у вищеназваній сфері, яке регламентується Регламентом Ради (ЄС) № 834/2007 [5]. Аналізуючи ці визначення, можна зробити припущення, що європейському законодавству притаманне наділення компетентних органів повноваженнями та виділення завдань. Завдання в цьому випадку — конкретні цілі. Причому офіційний контроль визначається саме завданнями, які мають характер визначеності, послідовності, тривалості дії, вимірюваності ефективності виконання, верифікації. Контроль верифікований, тобто реалізується через впровадження та застосування певних механізмів і дій.

У європейському законодавстві із захисту прав споживачів «Компетентний орган означає будь-який орган публічної влади, створений на національному, регіональному чи місцевому рівні та призначений державою-членом відповідальним за виконання законодавства Союзу щодо захисту інтересів споживачів» [6]. Такий підхід збігається з позицією М. Карпа, який пропонує розподіляти компетенцію органів публічної влади на основі територіального критерію. Крім того, автором виділені такі критерії, які впливають на формування компетенцій — інституційні, функціональні, галузеві, предметно-об'єктні. З позиції системного підходу, він виділяє як основні, формуючі чинники компетенцій органів публічної влади, функціональний, інституційний, територіальний критерії, викреслює схему «функція — інституція — статус — компетенція», — алгоритм функціонального навантаження конкретних інституцій та передумова до формування компетенцій. Причому територіальний чинник окреслює підвідомчість, субординаційні зв'язки, тяжіє до структурно-організаційного визначення діяльності інституцій [7, с. 215–216].

В українському законодавстві терміни «компетентний орган» чи «компетентні органи» використовуються в міждержавних угодах щодо певного виду діяльності, у профільному законодавстві. Зокрема:



«Компетентний орган — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів» (ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [8]);

«Компетентний орган — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини» (ст. 1 Закону України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» [9]);

«Компетентний орган — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кормів» (ст. 1 Закону України «Про безпечність та гігієну кормів» [10]);

«Компетентний орган — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про захист прав споживачів» (ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» [11]), вводиться в дію з дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні;

«Компетентний орган — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту рослин та виконує функції національної організації захисту рослин України, визначені Міжнародною конвенцією про захист рослин» (ст. 1 Закону України «Про державне регулювання сфери захисту рослин» [12]).

Постановою Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2023 р. № 964 «Про затвердження Порядку ввезення на територію України насіння і садивного матеріалу сорту, не занесеного до Реєстру сортів рослин України, але занесеного до Переліку сортів рослин Організації економічного співробітництва та розвитку, тих сільськогосподарських рослин, до схем сортової сертифікації яких приєдналася Україна, з метою розмноження та подальшого вивезення за межі України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2016 р. № 762» визначено, що «Компетентний орган» — Мінагрополітики, але не визначено сферу [13]. До 2023 року такі повноваження були в юрисдикції Держпродспоживслужби України [14]. Вони, за своєю природою, є міжсферними, між насінництвом та охороною прав на сорти рослин.

Наказом Міністерства аграрної політики України від 26 вересня 2023 р. № 1710 затверджено Порядок забезпечення офіційними та дослідними зразками посадкового матеріалу сорту, відповідно до якого дається визначення: «Компетентний орган — це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони прав на сорти рослин» [15]. У попередній редакції цього порядку надавалося майже ідентичне визначення: «Компетентний орган — це орган, що формує та реалізує державну політику у сфері охорони прав на сорти рослин» [16] — на час видання наказу Міністерством аграрної політики України. Фіксація та реалізація компетенції проводяться через створення компетентного органу, за аналогією з тим, як для сорту матеріальним носієм є насіння.

Акумуляція визначення поняття «компетентний орган» у сфері дослідження та суміжних галузях наведена у табл. 1.



Таблиця 1

Визначення поняття «компетентний орган», нормативно-правовий підхід

Країна / Союз	Сфера	Ключі визначення
ЄС	Офіційний контр-роль	Органи (центральні, інші, інших країн), відповідальні за організацію, наділення повноваженнями
ЄС	Захист прав споживачів	Орган призначений відповідальним за виконання законодавства на певному регіональному рівні, наділення повноваженнями
Україна	Безпечність харчових продуктів	Реалізує державну політику
Україна	Ветеринарна медицина	Реалізує державну політику
Україна	Захист прав споживачів	Реалізує державну політику у сфері державного нагляду, практичні дії в обмеженій сфері
Україна	Захист рослин	Реалізує державну політику, виконує представницьку роль в міжнародних організаціях
Україна	Охорона прав на сорти рослин	Забезпечує формування та реалізує державну політику
Україна	Охорона прав на сорти рослин (закон)	Забезпечує формування, реалізацію та реалізує державну політику, визначає стратегії, норми, виконує державні програми, практичні дії
Україна	Насінництво	Міністерство

Примітка. Джерело сформовано авторкою.

Розгляд приведеної низки термінів свідчить, що компетенція зводиться до реалізації державної політики у певній сфері, а не до повноважень з контролю чи іншої офіційної діяльності. За такого підходу розмивається сутність, але є її переваги.

Повноваження міністерств забезпечувати формування та реалізувати державну політику в одній чи декількох сферах визначені у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 1, загальні положення) [17]. Інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Отже, з огляду на таку норму, компетентним органом, що реалізує політику у певній сфері, є відповідне міністерство.

Вважаємо, що «повноваження» — більш вузьке поняття; його можна вичленити як функцію, коротко визначити вербально. Розкриття повноважень інституцій управління є предметом певних нормативних документів, положень, статутів, інструкцій. Вважаємо, що «компетенції» можна визначити як процес реалізації місії певної організації, сенсу її існування. А процесу притаманні й структура, й функції, й взаємозв'язки, тому розкриття кожної характеристики складає загальну картину компетенції.

У Положенні про Держпродспоживслужбу визначено, що їй делегують повноваження з реалізації контролю у сфері насінництва, розсадництва та охорони прав на сорти рослин [18]. Тобто проходить делегування



компетенції контролю. Крім того, у сфері насінництва та розсадництва реалізація державної політики обмежується сертифікацією насіння та садивного матеріалу [18]. Сертифікація насіння передбачає безпосередньо процес сертифікації (проведення обстежень, випробувань та видачу документів або тільки видачу документів), ведення відповідних державних реєстрів (сертифікатів, виробників), допоміжні дії — відповідність виробників насіння та садивного матеріалу. Усі ці позиції наявні в переліку того, чим займається Держпродспоживслужба на виконання вищезазначених завдань з реалізації політики у сфері насінництва; вони є дублюванням функцій, а у частині атестації виробників — законодавчо невизначеним процесом. Фраза щодо наділення компетенцією відсутня. У разі зміни підходу до формування компетентного органу таке дублювання може стати адміністративно-правовою підставою цього процесу. У сфері контролю (нагляду) цікаве завдання щодо забезпечення контролю за процесами з виробництва та обігу насіння та садивного матеріалу, але не визначені суб'єкти забезпечення та в підзаконних актах відсутні механізми реалізації такої функції. Формально ж з переліку повноважень делегуються компетенції як контролю, так і надання послуг.

У сфері охорони прав на сорти рослин служба як організовує, так і здійснює державний нагляд, причому надається широкий перелік вимог законодавства, дотримання яких підлягає контролю. Ці функції збігаються з функціями ліквідованої Державної служби з охорони прав на сорти рослин та її завданнями, наприклад, з реєстрацією ліцензійних договорів та контролю за виплатою авторської винагороди, за вимогами угоди, укладеної між роботодавцем та автором сорту щодо виплати справедливої винагороди [18]. Ці компетенції частково підтверджені нормативно-правовими актами, але невизначеність створює перешкоди для захисту прав селекціонерів.

З огляду на загальну практику, залежно від того, які функції центрального органу виконавчої влади переважають, інституційною формою може бути служба, агентство, інспекція, комісія, бюро. Якщо більшість функцій є контрольно-наглядовими, то це інспекція; якщо більшість функцій стосується надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, то це служба.

По суті, у сфері насінництва та охорони прав на сорти рослин Держпродспоживслужба діє як інспекція, що відповідає передачі функцій від Інспекції сільського господарства України в 2014–2016 роках [19]. Нами проведено аналіз функцій та завдань відділу контролю у сфері насінництва, розсадництва та якості зерна управління фітосанітарної безпеки Головного управління Держпродспоживслужби в Запорізькій області з метою визначення їх напрямку та способу реалізації, наведений у табл. 1. В опрацьованому матеріалі не відокремлюються функції та завдання відділу контролю у сфері насінництва, розсадництва та якості зерна, не простежується зв'язок між функціями та завданнями, які є кроками реалізації функцій, але цей факт не вплинув на результати аналізу характеристик завдань та функцій. За нашим підрахунком, завдання та функції можна розподілити: 78 % — завдання та контролю, 22 % — дорадчі та, адміністративні послуги



та інші завдання з реалізації політики у сфері насінництва та розсадництва, охорони прав на сорти рослин [20].

Таблиця 2

Аналіз функцій та завдань відділу контролю у сфері насінництва, розсадництва та якості зерна управління фітосанітарної безпеки Головного управління Держпродспоживслужби в Запорізькій області

Функції та завдання відділу	Напрямок	Спосіб реалізації
Контроль зразків для селекційних, дослідних робіт і експонування	Контроль та нагляд	Моніторинг
Контроль сертифікації насіння та садивного матеріалу	Контроль та нагляд	Не визначено у НПА, дублювання
Контроль за збереженістю сортів, веденням первинного насінництва, експертизи заявки на сорт рослин,	Контроль та нагляд	Держнагляд
Контроль за ввезенням незареєстрованих сортів рослин	Контроль та нагляд	Не визначено у НПА як суб'єкта контролю
Перевірка діяльності суб'єктів насінництва	Контроль та нагляд	Держнагляд
Перевірка суб'єктів торгівлі	Контроль та нагляд	Держнагляд
Перевірка дотримання стандартів суб'єктами насінництва	Контроль та нагляд	Держнагляд
Перевірка дотримання суб'єктами вимог законодавства з охорони прав на сорти рослин	Контроль та нагляд	Держнагляд
Перевірка заходів дотримання біологічної безпеки	Контроль та нагляд	Держнагляд, до 09.2026 року
Зживання заходів щодо порушників законодавства	Контроль та нагляд	Не визначено у НПА
Організація відбору зразків з метою державного контролю	Контроль та нагляд	Держнагляд
Виконання загальнодержавних програм у межах компетенції	Реалізація політики	Місцеві програми
Підготовка пропозиції щодо вдосконалення законодавства	Реалізація політики	Проекти НПА
Надання платних послуг	Адміністративні послуги	—
Поширення інформації серед громадян у сферах, що належать до компетенції відділу	Дорадчі послуги	Консультації, повідомлення на вебпорталі та у ЗМІ

Примітка. Джерело сформовано авторкою.

За такими позиціями, як «контроль сертифікації насіння та садивного матеріалу» відсутнє визначення та/або наявне дублювання функцій. У ч. 3 п. 59 Порядку проведення сертифікації насіння, видачі та припинення дії сертифікатів на насіння визначено можливість припинення дії



сертифікату за зверненням Держпродспоживслужби, але механізми, окрім проведення заходів державного нагляду або арбітражного аналізу, відсутні. Порядком проведення сертифікації визначено, що контроль за проведенням польового оцінювання та/або визначення посівних якостей шляхом вибіркового оцінювання здійснюється органом сертифікації [21]. За позицією «вживання заходів щодо порушників законодавства» не уточнено орган, який розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку та умов ведення насінництва та розсадництва, охорони прав на сорти рослин у ст.ст. 244, 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення [22]. Адміністративні послуги у сферах розвитку відсутні.

Водночас згідно з Положенням Держпродспоживслужба «здійснює представництво інтересів України у міжнародних організаціях відповідно до своєї компетенції» [18]. З насінництва — це Міжнародна асоціація з контролю за якістю насіння (ІСТА) [23] та Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [24]. У суміжних сферах — рада по зерну, Міжнародна конвенція захисту рослин [25], Європейська та Середземноморська організації захисту рослин [26]. Представництво у Міжнародній конвенції захисту рослин та Європейській та Середземноморській організації захисту рослин законодавчо закріплено (редакція нового Закону «Про державне регулювання сфери захисту рослин» [12]), а у сфері насінництва є дублювання.

Єдиним уповноваженим органом з сертифікації насіння та представником від України, що має право видавати відповідні міжнародні сертифікати, є Державне підприємство «Державний центр сертифікації і експертизи сільськогосподарської продукції» [27], на його базі працює лабораторія, акредитована за стандартами ISTA, що уповноважена Міжнародною асоціацією з тестування насіння на проведення аналізування посівних якостей.

Держпродспоживслужба України є компетентним органом у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сфері ветеринарної медицини, у сфері державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про захист прав споживачів, з 2028 року — у сфері захисту рослин [12]. У нормативно-правові акти, що визначають компетентні органи в певній сфері, вносилися зміни за останні п'ять років, — час активних євроінтеграційних процесів. Тобто такий розподіл повноважень під час формування нормативно-правової бази орієнтувався на інтеграційні умови та недопущення дублювання функцій. Саме недопущення дублювання функцій є одним із чинників утворення, реорганізації та ліквідації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. Така законодавча норма наявна у ч. 3 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [17].

У 2021–2024 роках проходив скринінг українського законодавства та проводився твінінг, за підсумками якого європейською стороною були представлені пропозиції щодо змін у законодавстві, прийняття Закону «Про обіг насіння та садивного матеріалу» [1; 28]. Щодо важливості такого терміна,



як обіг насіння, нами була зроблена розвідка 2024–2025 рр. [29, с. 122–123].

У пропозиції Закону визначені повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики у сфері виробництва насіння та розсади (Міністерство сільськогосподарства); компетентних органів у сфері обігу та сертифікації насіння (орган сертифікації насіння; орган з оцінки сортів). Нами проведено порівняння повноважень, які надаються суб'єктам управління у проекті Закону «Про обіг насіння та садивного матеріалу» (далі — проект Закону) та чинними нормативними актами, та їх характеристику (управлінські, дорадчі, дозвільні, публічності).

Зокрема, у проектному документі Міністерство сільськогосподарства наділено повноваженням розробляти єдину політику у сферах обігу насіння та сортів рослин спільно з науковими організаціями, асоціаціями та фондами, реалізація ж цієї політики здійснюється в консорціумі з органами державної влади. Стосовно виробництва насіння та розсади на цей орган проектом Закону пропонується покласти забезпечення реалізації політики, а саме визначення пріоритетних напрямків розвитку виробництва насіння та розсади; розробку та організацію реалізації державних програм розвитку селекції сортів, виробництва насіння та розсади; сприяння розвитку ринку насіння та садивного матеріалу; участь у міжнародному співробітництві у сфері виробництва насіння та розсади, а також виконання міжнародних договорів України у цій сфері; забезпечення формування державного резервного насінневого фонду та контроль за його ефективним використанням [28]. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про насіння та садивний матеріал» аналогічними повноваженнями наділено Кабінет Міністрів України [30].

В українському законодавстві, зокрема ч. 2 ст. 9 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» [31], визначається необхідність затвердження порядку підтвердження відповідного рівня компетентності, вимоги щодо достатньої кількості персоналу відповідної кваліфікації, який працює на постійній основі, вимоги до матеріальних та фінансових ресурсів, акредитованих лабораторій та системи управління якістю. Розд. 3 Методики проведення ділянкового (грунтового) сортового контролю, яка затверджена наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 30 лютого 2025 р. № 555 [32], визначені агротехнічні вимоги та закладання контрольних і стандартних ділянок. У проекті Закону визначено орган з оцінки сортів з компетентністю у вузькій сфері повноважень, яка потребує наявності технічної та професійної бази. Це прикладні оціночні повноваження: проведення постконтролю сертифікованого насіння, стандартного насіння, насіння сортів для збереження та насіння овочевих сортів, розроблених для вирощування в певних умовах; забезпечення оцінки цінності для вирощування та використання сортів рослин відповідно до законів та нормативних актів щодо оцінки цінності для вирощування та використання сортів рослин; проведення випробування на відмінність, однорідність та стабільність сорту (DUS) [28]. Такий розподіл повноважень відпо-



відає наявному порядку. Відповідно до ст.ст. 8–9 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» [31] передбачено проведення таких операцій компетентними органами, а також уповноваженими органами, серед яких приватні повноваження на збереження оригінальних зразків насіння сортів, включених до Національного переліку сортів сільськогосподарських рослин та овочевих видів, є гарантією безпеки країни у сфері охорони прав на сорти рослин.

Забезпечення навчання інспекторів польової інспекції з питань ідентифікації та відмінності є управлінським та дорадчим повноваженням; на цей час реалізується на рівні міністерства. Передача такого повноваження є обґрунтованою з погляду проведення навчання на виробничій базі сортоохорони, набуття практичних навичок інспекторами. Запропонованим проектом Закону визначається повноваження, яке на цей час відсутнє у законодавстві України, з прив'язкою до центрального органу виконавчої влади чи компетентного органу — це ведення бази даних оцінки вартості вирощування та використання сортів рослин відповідно до законів та нормативних актів [28].

Повноваження, що визначені у проекті Закону у сфері обігу та сертифікації насіння — це забезпечення сертифікації насіння та експертизи насіння, власне сертифікація насіння та проведення польових інспекцій, зокрема сертифікація насіння зі зниженою схожістю у випадках, передбачених законами та нормативними актами щодо вирощування та реалізації насіння; забезпечення постконтролю сертифікованого насіння, стандартного насіння, насіння сортів для збереження та насіння сортів овочів, розробленого для вирощування в певних умовах; лабораторні послуги — виконання функції референс-лабораторії у специфікації якості насіння, забезпечення участі у порівняльних випробуваннях та тестах насіння та розсадного матеріалу, передбачених законодавством Європейського Союзу [28].

Окремий блок повноважень передбачено участю у міжнародних організаціях, зобов'язанням України [23; 24]: співпраця з відповідними сертифікаційними установами інших країн; впровадження Схем Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) для обігу насіння на міжнародному ринку; впровадження вимоги безпосередньо застосовного законодавства Європейського Союзу щодо сортів та обігу насіння; виконання всі види діяльності, пов'язані з включенням видів рослин, зареєстрованих у державі, до спільного каталогу сортів сільськогосподарських рослин Європейського Союзу, спільного каталогу сортів овочевих рослин Європейського Союзу або до Інформаційної системи репродуктивного матеріалу плодівих культур (FRUMATIS).

Повноваження дозвільні: приймає рішення щодо відповідності партії насіння вимогам ідентичності сорту та чистоти сорту відповідно до нормативних актів з питань насінництва та торгівлі; видає дозвіл на реалізацію сумішей насіння кормових рослин, призначених для збереження навколишнього середовища (далі — суміші насіння для збереження навколишнього середовища). Повноваження публічності: організація та ведення Реєстру суб'єктів виробництва насіння, Реєстру уповноважених відбірників



зразків насіння, польових інспекторів та лабораторії з випробування насіння та Реєстру сертифікованих партій насіння, виконання всіх видів діяльності, пов'язаних зі створенням, веденням Національного переліку сортів сільськогосподарських рослин та овочевих видів та Національного реєстру сортів родів та видів плодкових культур, зберіганням та публікацією інформації в них [28].

Як і для компетентного органу з оцінки сортів, проектом Закону передбачається забезпечення навчання, експертизи та моніторингу уповноважених відбірників проб насіння, польових інспекторів та лабораторії з випробування насіння, що аналогічно пов'язано з формуванням практичних компетентностей інспекторів. Для цього органу виділяється повноваження зі здійснення нагляду та контролю за обігом насіння — здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері виробництва насіння та здійснення державного контролю за обігом насіння на території України.

Нами розмежовані повноваження органу з сертифікації, який визначається у проекті Закону [28], на контрольні та надання послуг. Переважно вони належать до адміністративних послуг — 95 %, тільки 5 % — контрольні, з огляду на визначення утворення центральних органів виконавчої влади у ст. 16 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [17], такий орган має бути службою.

У чинному законодавстві Кабінету Міністрів України у сфері насінництва та розсадництва забезпечує здійснення державної політики у сфері насінництва та розсадництва, координує діяльність Мінекономіки та Держпродспоживслужби. Забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва покладається на Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України (Мінекономіки). Також цей орган формує та реалізує політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів; у сфері ветеринарної медицини; хоча компетентним органом є Держпродспоживслужба, у сфері карантину та захисту — формує державну політику.

Мінекономіки забезпечує ведення відповідних реєстрів у сфері насінництва (дублювання відмічене вище), реєстрацію у сфері охорони прав на сорти рослин. Заміна забезпечення реалізації державної політики у сферах насінництва, розсадництва та охорони прав на сорти рослин на реалізацію державної політики та додання функції державного управління та регулювання відбулися у 2016 році після ліквідації Державної інспекції сільського господарства [33]. Мінекономіки координує діяльність уповноважених підприємств у сфері насінництва та розсадництва та проводить моніторинг їхньої діяльності. Але подання вмотивованих клопотань щодо припинення чи зупинення дії атестата про акредитацію у компетенції Держпродспоживслужби без повноважень з моніторингу уповноважених. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах; інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [30]. Державний центр сертифіка-



ції і експертизи сільськогосподарської продукції» є органом з оцінки відповідності, що входить до сфери управління. Мінекономіки. Взаємозв'язок між органом з оцінки відповідності та органом, що здійснює державний контроль у сфері насінництва та розсадництва, відсутній. Структуру управління та регулювання у сфері насінництва та розсадництва можна представити у вигляді схеми (рис. 1).



Рис. 1. Структура управління та регулювання у сфері насінництва та розсадництва

Примітка. Джерело сформовано авторкою.

З погляду розподілу повноважень, заслуговує на увагу досвід Данії. Датське агентство з питань сільського господарства та рибальства опікується такими питаннями: міжнародна торгівля; участь у розробці національних та міжнародних правил, що регулюють продаж запчастин, насіння, рослинної продукції та працюють за найкращих можливих торгових умов; інші повноваження — сільськогосподарські фонди та гранти [34]. Аналіз переліку повноважень дозволяє визначити, що вони складають основу політики в сільському господарстві, тобто є форматорами цієї політики, відповідальними за надгалузеві питання. Безпосередньо рослинницький сектор у цій організації представлений Департаментом рослин та біозахисту. Цей підрозділ відповідає за законодавство, адміністрування, сприяння сертифікації, а також офіційне завдання інспекції ринку, імпорту та експорту у сферах насінництва та рослинництва. Окремо можна виділити, що цей підрозділ відповідає за моніторинг ГМО. Останнє повноваження пояснюється саме сферою використання ГМО-сортів, проблемою їх розповсюдження та впливу на природні екосистеми. Інші сфери впливу, які можна визначити як споріднені зі сферою рослинництва, але мають міжгалузевий характер, — це канабіс для медичних цілей (медицина); генетичні ресурси рослин та тварин (екологія); бджільництво (тваринництво); інвазійні види (екологія та біорізномаяття); дерев'яний пакувальний матеріал (торгівля та контроль регульованих шкідливих організмів) [35].



Право Європейського Союзу з питань насінництва передбачає впровадження директив членами ЄС та наявність національного законодавства з певних питань. У Данії з 2015 року легалізовані торгівля та обмін насіння між зберігачами, якщо насіння не призначене для комерційного використання [36], серед повноважень є специфічні.

Офіційні обов'язки департаменту:

— ведення переговорів та впровадження директив та нормативів ЄС, правил ЄС, національних законів, нормативних актів, інструкцій;

— встановлення розміру зборів за офіційні рішення щодо сертифікації насіння, реєстрації сортів та прав на сорти;

— відстеження правопорушень та накладання штрафів;

— надання звільнення від національних правил.

У структурі функціонує Комітет з питань селекції, сортів та торгівлі насінням [37] та Рада з питань сортів рослин [34]. Добре функціонуюча та надійна система інспекцій, сертифікації здоров'я рослин та маркетингу — це умова безпечної торгівлі рослинами та рослинними продуктами [38]. Управління якістю забезпечує акредитацію Бюро Європейського співтовариства із сортів рослин (CPVO) на VCU- та DUS-тести [39], з відбору проб — акредитацію ISTA [40]. Підтвердження ефективності системи контролю — домінування на ринках насіння трав та конюшини — данське насіння експортується до понад 80 країн світу, близько 50 % виробництва насіння трав та конюшини, 70 % насіння шпинату в ЄС припадає на Данію, експорт становить близько 2 млрд євро/рік [41; 42].

Датське агентство з питань сільського господарства та рибальства делегує офіційні завдання фонду Tystofte (самоврядному фонду): сертифікацію насіння та реєстрацію сортів, права на сорт рослин [39; 43]. На підставі такого делегування призначаються відповідні завдання: офіційна польова інспекція, офіційний відбір проб, офіційне тестування контрольних ділянок, тестування VCU, SO-тестування (реєстрація сортів).

У 2012–2019 рр. в Європейському Союзі проводився експеримент польової інспекції *pre-basic* (оригінального) та *basic* (елітного) насіння [44]. В експерименті брали участь члени ЄС: Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Велика Британія, крім того, Норвегія. У зазначених країнах повноваження з польової інспекції, які визначені директивами ЄС, делегувалися від офіційних до приватних. За результатами експерименту розходження склали менше 1 % [44, с. 3]. За час експерименту оцінювалась можливість вибору між офіційною польовою інспекцією та польовою інспекцією під офіційним наглядом та тотожність застосування положень до сертифікації сертифікованого насіння та базового насіння, вирішувалась можливість зміни вимог стосовно проведення єдино тільки офіційної польової інспекції при сертифікації добазового та базового насіння. Однією з умов експерименту було проведення постконтролю на сортову чистоту та ідентичність. Причому враховувалися національна організація, зайнятість офіційних інспекторів та їхня потреба підтримувати компетентність [44, с. 2]. Такий підхід є показником ролі компетентності співробітників національного органу. В Україні компетентність кадрового складу Державне підприємство «Державний центр



сертифікації і експертизи сільськогосподарської продукції» була визнана автоматично з переведенням з інспекції сільського господарства, включенням до переліку аудиторів, на підставі багаторічного досвіду роботи агрономами апробаторами [45]. Для Держпродспоживслужби України на етапі створення відповідних управлінь та відділів мала місце відсутність вимоги до досвіду роботи та знання профільного законодавства керівників, переведення здійснювалося без проведення конкурсів, приклад Головного Управління Держпродспоживслужби в Запорізькій області.

За звітом експерименту, надання можливості вибору між офіційною польовою інспекцією та польовою інспекцією під офіційним наглядом є покращеною альтернативою оцінюванню якості посівів. Країни-учасники експерименту змінили рівень офіційних перевірок з 43 % для добазового насіння у 2013 році до 28 % у 2019 році [44, с. 4]. Результати офіційного опитування засвідчили, що вирішальним чинником під час вибору виду контролю була не якість проведення, а економічна доцільність. Компанії з невеликими обсягами виробництва насіння зазвичай не інвестували у підготовку власних інспекторів, тоді як для великих виробників така практика була більш поширеною. Водночас малі підприємства загалом виявляли меншу зацікавленість у використанні.

Нижчий рівень делегування компетентним органом Данії — насінневі компанії та приватні особи — авторизована польова інспекція, авторизований відбір проб, авторизована перевірка насіння, крім того, партисипативне тестування. Контроль якості делегованих інспекцій на рівні 5 %, на основі ризикоорієнтованого підходу [46, с. 46, 60]. Авторизація передбачає певний рівень компетенції, проведення навчання з регульованим строком перепідготовки, щорічну звітність.

За результатами експерименту, описаного вище, такий відсоток перевірок закріплено в європейському законодавстві та може бути переглянутий. Це корелює з позицією законодавства ЄС 2019 року щодо здоров'я рослин [47], постулат якої полягає в заохоченні насінневого сектору до самостійного управління ризиками для здоров'я рослин та прийняття відповідальності за рішення, які будуть ухвалені [44]. У цьому випадку органи з оцінки, органи сертифікації перевіряють рішення, проводячи оцінку ризиків для обрання поля, що офіційно інспектується.

Отже, датський орган має регламентаційний дорадчий характер, контрольні функції мінімізовані. Причому для країни характерний високий рівень використання сертифікованого насіння: 90 % для зернових, 99 % для інших культур [48]. Для порівняння: в Україні цей показник — 5–10 % [49]. Цей показник підтверджується розрахунками автора до 2022 року для Запорізької області. Низький рівень використання FSS у Данії пояснюється конкретністю та високою ефективністю структур на всіх етапах — від розмноження, обробки до дистрибуції; диференціальним підходом до формування цін на насінневу продукцію — від низьких на старі розробки — до високих на новітні. Фермери високо обізнані та зосереджені на нових та кращих сортах, що є втіленням принципів сталого розвитку та дбайливого використання природних ресурсів. Важливе значення має фа-



ктор підвищення обізнаності фермерів — ефективна робота рекомендаційно-консультативної служби. Доступ до результатів сортовипробування реалізується через *sort-info*, дані сертифікації ESCA [50].

Функціонування датської моделі з делегуванням офіційних завдань фонду Tystofte та результати загальноєвропейського експерименту свідчать про можливість реалізації компетенції з делегуванням повноважень. В Україні Антимонопольним комітетом у 2023 році розроблено рекомендації щодо уникнення монополізації послуг з сертифікації насіння. Такий висновок зроблено на підставі вивчення ринку надання послуг з сертифікації насіння, визначення частки незалежних інспекторів — 2019 — 2,7 %, 2020 — 3,82 %, 2021 — 1,07 %, 9 міс. 2022 року — 1,03 %. Державне підприємство «Державний центр сертифікації і експертизи сільськогосподарської продукції» створило штучний бар'єр входу на ринок сертифікації насіння у вигляді встановлення вимоги обов'язкового укладення договорів, не передбачених законодавством у сфері насінництва [51].

Сертифікація насіння є гарантією різноманіття та якості, впровадження нових сортів з кращими характеристиками та продуктивністю, функціонування спільних національних та міжнародних правил торгівлі насінням, безпеки харчових продуктів, безпеки постачання продуктів харчування. Останні тези на цей час не простежуються в українському законодавстві. В Україні компетенції у сферах насінництва та охорони прав на сорти рослин розподіляються між центральними виконавчими органами.

Обов'язковість функціонування органу є наслідком приєднання України до Міжнародної конвенції з охорони нових сортів рослин [52]. Наприклад, ст. 8 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» визначені повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони прав на сорти рослин (Компетентного органу). Зокрема, компетентний орган «забезпечує формування реалізації державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин, а також реалізує її» [31]. Необхідно виділити, що компетентний орган «організовує перевірку збереженості сортів, здійснює контроль за діяльністю експертного закладу в частині виконання умов уповноваження на виконання окремих повноважень у сфері охорони прав на сорти рослин» [31].

Підсумки твінінгу, у вигляді проекту Закону «Про обіг насіння», надають відповідь щодо концепції втручання держави у сферу насінництва та охорони прав на сорти рослин — рівень обігу насіння, звужуючи науково-теоретичну частину дослідження, у чому є плюси та мінуси. Мінус — відсутність аналізу інших концепцій, бази для будівництва альтернативної управлінської моделі. Плюси — економія ресурсу дослідження, використання досвіду успішних моделей, інтеграція та адаптація національного законодавства до стандартів Європейського Союзу. Пропозиція інституцій (центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, компетентних органів у сфері обігу та сертифікації насіння), розподіл повноважень, порівняння з чинною структурою заповнили інституційну складову аналізу, конкретизували шляхи вдосконалення компетенції.



Як результат опрацювання наведених вище матеріалів, пропонуємо таке визначення компетентного органу у сфері насінництва та розсадництва — орган, що реалізує державну політику у сфері обігу та сертифікації насіння та садивного матеріалу.

Нами розглянуто законодавче, теоретичне підґрунтя компетенції у сфері насінництва та охорони прав на сорти рослин; й для подальшої розробки доречно згадати авторське визначення К. Куркової адміністративно-правового механізму спорідненої сфери — забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні — «сукупна репрезентація теоретичного підґрунтя та практичної реалізації забезпечувального впливу держави на процеси якісних перетворень конвергенції науки та технологій як чинника впливу на соціально-економічний розвиток країни та показника рівня українського науково-технологічного потенціалу» [53].

Для визначення меж компетенції національного органу з насінництва розглянемо стан насінництва та обігу насіння в його динаміці, тобто практичну реалізацію. До 1991 року існувала система жорсткого контролю, 100 % державного, закрита система, з мінімальною експансією іноземних сортів [49, с. 40, 212]. Вона сформувалася на основі зародкової системи кінця XIX — початку XX ст., спільної для європейських країн. Від обміну насінням, зачаткового ринку насіння (ярмарок), відсутності контролю якості до перших лабораторій, методики визначення параметрів посівних, у наступній фазі розвитку — до вертикального контролю за територіальним принципом (на схемі перехід від стану «відносин» до стану «влади», чорна зона). Ця схема відображає вплив ступеня контролю та взаємодії між суб'єктами ринку. З позитивних рис — розвиток вітчизняної селекції, створення великої кількості сортів, але їх впровадження проводилося не через ринкові механізми, а через плановий розподіл. З негативу — необхідність додаткових ресурсів для збереження стану контролю.

Після переходу від планової економіки до вільного ринку сектор влади поступово зникає; частина обігу насіння переходить у сектор відносин, регресу зародкового стану міжгосподарського обміну, нелегального виробництва насіння українських сортів. Відтак — маємо низький рівень інновацій, але стабільність та низьку вартість насіння за рахунок використання місцевих сортів та насіння власного виробництва, мінімізацію витрат на сортооновлення. З відкриттям ринків цей стан замінюється на стан «визнання» — експансія визнаних лідерів насінництва з високорентабельних культур (соняшнику, кукурудзи, ріпаку та ін.); механізми контролю (зона влади) втрачені; крайній ступінь розвитку цього стану — хаос. З переваг — інноваційність, але контрольована зовнішніми постачальниками насіння, що може призвести до штучного обмеження, за витіснення українського насіння, монополізації ринку. За підрахунком експертів, на цьому фоні неконтрольованості частка сірого обігу — 90 % [54, с. 88] (рис. 2).

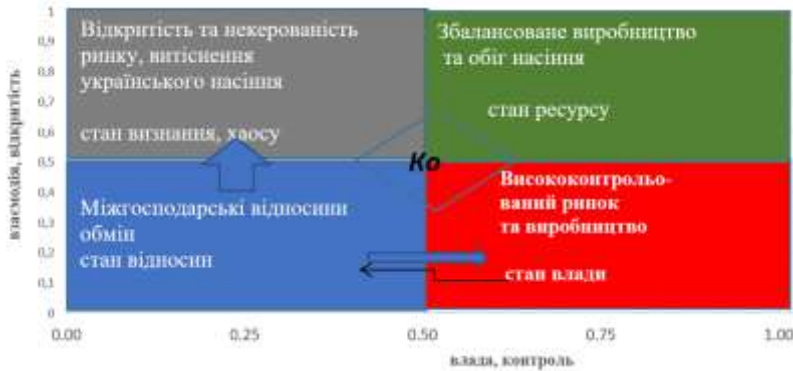


Рис. 2. Динаміка станів насінництва та обігу насіння

Примітка. Джерело сформовано авторкою.

Перехід від станів міжгосподарських відносин, обміну та нелегального продажу, хаосу обігу можливий через точку переходу, функціонування компетентного органу (позначено на схемі *Ko*). Який втілює принципи контролю, конкуренції, пріоритету якості продукції. Зі схеми-графіку можна зробити припущення, що така структура повинна бути уповноваженою проводити контрольні функції до 50 % функціоналу, узгоджувати обіг насіння, створювати фільтри (ринковий нагляд) для недопущення нелегального продажу та погіршення якості. Причому збільшення частки експансії іноземних сортів передбачає збільшення контролю (рис. 3).



Рис. 3. Перехід до збалансованої системи
через функціонування компетентного органу (*Ko*)

Примітка. Джерело сформовано авторкою.



Перехід до збалансованої системи обігу насіння, назвемо її станом ресурсу, дозволяє використовувати власні ресурси системи для розвитку. Відповідальність за порушення прав на сорти рослин, незаконний обіг насіння та садивного матеріалу повинна спрямувати кошти з нелегального ринку на забезпечення селекції та насінництва (рис. 4).



Рис. 4. Адміністративна відповідальність за принципом «воронки»

Примітка. Джерело сформовано авторкою.

Відповідальність повинна становити 100 %. На схемі це воронка, в якій немає місця, яке не дозволяє фальсифікату вийти в обіг. Цей постулат реалізується через проєктні повноваження компетентного органу — здійснення державного контролю за обігом насіння на території України. Контроль відкритого ринку насіння для збалансованості повинен базуватися на ризикоорієнтованому підході, своєрідному «решеті». Визначення критичних точок застосування відповідних механізмів (рис. 5).



Рис. 5. Ризикоорієнтований підхід ринкового нагляду — «решето»

Примітка. Джерело сформовано авторкою.



Компетентний орган, який реалізує такі функції — єдиний орган, без дублювання повноважень, з концентрацією висококваліфікованих кадрів, технічною базою та певною незалежністю. Наприклад, у Латвії функції насінневого контролю та надання адміністративних послуг здійснює Державна служба захисту рослин [55; 56], в Польщі — Державна інспекція захисту рослин та насінництва (PIORIN) [57; 58].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Дослідження сучасної ситуації публічного управління у сфері насінництва та охорони прав на сорти рослин показало, що наявне виділення компетенції у сфері охорони прав на сорти рослин, компетенції у сфері насінництва розділені між органами, відсутнє нормативно-правове визначення «компетентного органу» у Законі «Про насіння та садивний матеріал» [30], статус компетентного органу у сфері насінництва та розсадництва не простежується у профільному законодавстві.

Використання підсумків проекту твінінгу надало змогу сформулювати визначення компетентного органу у сфері насінництва розсадництва — органу, що реалізує державну політику у сфері обігу та сертифікації насіння та садивного матеріалу.

Незаперечним доробком твінінгу, який виражений у проекті Закону «Про обіг насіння», є концепція втручання держави у сферу насінництва та охорони прав на сорти рослин на рівні обігу насіння. Безпосередньо у проекті нормативно-правового акта відсутнє таке визначення, що й не передбачено його структурою, але проведений нами аналіз акта дозволяє виділити цей шлях як пріоритетний для вдосконалення управління у сферах насінництва та охорони прав на сорти рослин.

Наша пропозиція: компетентний орган має акумулювати функції контролю та надання адміністративних послуг. Така реалізація завдань (досягнення мети) повинна бути узгодженою з суміжним законодавством з захисту рослин. Заслужують на увагу підсумки проекту твінінгу, концепція розподілу повноважень (інструментів реалізації функцій), яка визначена у проекті Закону «Про обіг насіння та садивного матеріалу» [1; 28], створення компетентних органів у сфері обігу та сертифікації насіння.

Для оцінки ймовірності створення ринку послуг зі сертифікації базового та базового насіння пропонуємо провести експеримент з передачі функцій зі сертифікації до незалежних експертів. Причому повинно забезпечуватися право суб'єктів насінництва обирати сертифікаційну установу, а також підзвітність на кожному етапі експерименту. Як модель пропонуємо використати експеримент польової інспекції *pre-basic* (оригінального) та *basic* (елітного) насіння 2012–2019 рр. Європейського Союзу [44].

Механізми управління компетентного органу — ринковий нагляд та відповідальність за порушення законодавства — це проектні повноваження компетентного органу. Відповідальність за порушення норм законодавства повинна здійснюватися за принципом «воронки» і наблизитися до 100 %. Контроль збалансованого ринку базується на ризикоорієнтованому підході за принципом «решето». Подальші дослідження маємо спрямувати



на прогнозування впливу таких змін на сферу насінництва та охорони прав на сорти рослин.

Список використаних джерел

1. Євроінтеграція: завершено роботу проекту Твіннінг в Україні (22.11.2024; 15:14). *Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів*. URL: <https://t.ly/8c4i0> (дата звернення: 26.03.2026).
2. Клімов В. О. Поняття та природа компетенції суб'єктів публічного управління, її співвідношення з іншими категоріями публічного управління. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: Право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 10. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-02-09>.
3. Боднарчук В. Сутність і зміст поняття «компетенція» в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 2. С. 19–26. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського*. URL: <https://t.ly/Qx9nb> (дата звернення: 26.03.2026).
4. Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation) (Text with EEA relevance). *EUR-Lex*. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/625/oj> (дата звернення: 26.03.2026).
5. Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91. *EUR-Lex*. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/834/oj> (дата звернення: 26.03.2026).
6. Regulation (EU) 2017/2394 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws and repealing Regulation (EC) No 2006/2004 (Text with EEA relevance). *EUR-Lex*. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2394/oj> (дата звернення: 26.03.2026).
7. Карпа М. Формування компетенції органів публічної влади: територіально-орієнтований підхід. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52), Ч. 1. С. 215–216. <https://doi.org/10.33990/2070-4011.52.2017.149487>.
8. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів. Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/CnxaG> (дата звернення: 26.03.2026).



9. Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною. Закон України від 07.04.2015 № 287–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/zTEq> (дата звернення: 26.03.2026).
10. Про безпечність та гігієну кормів. Закон України від 21.12.2017 р. № 2264–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/5tW T> (дата звернення: 26.03.2026).
11. Про захист прав споживачів. Закон України від 10.06.2023 р. № 3153–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/WhuTl> (дата звернення: 16.03.2026).
12. Про державне регулювання сфери захисту рослин. Закон України від 17.12.2024 р. № 4147–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/zzo18> (дата звернення: 26.03.2026).
13. Про затвердження Порядку ввезення на територію України насіння і садивного матеріалу сорту, не занесеного до Реєстру сортів рослин України, але занесеного до Переліку сортів рослин Організації економічного співробітництва та розвитку, тих сільськогосподарських рослин, до схем сортової сертифікації яких приєдналася Україна, для цілей розмноження та подальшого вивезення за межі України та визнання т : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2023 № 964 . *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/nivaT> (дата звернення: 26.03.2026).
14. Про затвердження Порядку ввезення на територію України насіння і садивного матеріалу сорту, не занесеного до Реєстру сортів рослин України, але занесеного до Переліку сортів рослин Організації економічного співробітництва та розвитку, тих сільськогосподарських рослин, до схем сортової сертифікації яких приєдналася Україна, для цілей розмноження та подальшого вивезення за межі України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2016 р. № 762. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2023 р. № 964. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/sdk3g> (дата звернення: 26.03.2026).
15. Про затвердження Порядку забезпечення офіційними та дослідними зразками посадкового матеріалу сорту. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26.09.2023 № 1710. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/4 tlJ> (дата звернення: 26.03.2026).
16. Про затвердження Порядку отримання, обліку, зберігання, використання та оновлення зразків посадкового матеріалу об'єкта заявки сортів рослин. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26.05.2022 р. № 306. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/qItXx> (дата звернення: 26.03.2026).
17. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17.03.2011 р. № 3166–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/1wxU> (дата звернення: 26.03.2026).
18. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/46Ffg> (дата звернення: 26.03.2026).
19. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 : *Верховна*



- Рада України. Законодавство України.* URL: <https://t.ly/9D44R> (дата звернення: 26.03.2026).
20. Про затвердження Положення про відділ контролю у сфері насінництва, розсадництва та якості зерна управління фітосанітарної безпеки Головного управління Держпродспоживслужби в Запорізькій області. Наказ від 03.05.2024 р. № 72. *Головне управління Держпродспоживслужби в Запорізькій області.* URL: <https://t.ly/xH8ij> (дата звернення: 26.03.2026).
 21. Про затвердження Порядків проведення сертифікації, видачі та скасування сертифікатів на насіння та/або садивний матеріал та форм сертифікатів на насіння та/або садивний матеріал. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.2023 р. № 1210. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://t.ly/RR1il> (дата звернення: 26.03.2026).
 22. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073–X. *Верховна Рада України. Законодавство України* URL: <https://t.ly/dN1Aj> (дата звернення: 26.03.2026).
 23. Про ратифікацію Конституції Міжнародної асоціації з контролю за якістю насіння. Закон України від 22.12.2010 р. № 2843–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://t.ly/nEOHY> (дата звернення: 26.03.2026).
 24. Про приєднання України до Схеми сортової сертифікації насіння зернових культур, Схеми сортової сертифікації насіння кукурудзи та сорго Організації економічного співробітництва та розвитку. Закон України від 15.02.2011 р. № 3019–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://t.ly/-kuxt> (дата звернення: 26.03.2026).
 25. Про вступ України до Конвенції заснування Європейської і Середземноморської організації захисту рослин. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1994 р. № 38. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://t.ly/1X4Zz> (дата звернення: 26.03.2026).
 26. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист рослин. Указ Президента України від 31.01.2006 р. № 81/2006. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://t.ly/LVGjC> (дата звернення: 26.03.2026).
 27. Роз'яснення щодо сертифікації за стандартами ISTA. ДП «Державний центр сертифікації і експертизи сільськогосподарської продукції». URL: <https://t.ly/IvyZ> (дата звернення: 26.03.2026).
 28. Лист Держпродспоживслужби від 04.11.2025 р. № Б-6853/Т-7891. Особистий архів Катерини Головки.
 29. Головки К. Понятійно-категоріальний апарат публічного управління у сфері насінництва та розсадництва. *Наукові перспективи.* 2025. № 5 (59). С. 117–139. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-5\(59\)-116-139](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-5(59)-116-139).
 30. Про насіння і садивний матеріал. Закон України від 26.12.2002 р. № 411–IV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://t.ly/uYJXH> (дата звернення: 26.03.2026).
 31. Про охорону прав на сорти рослин. Закон України від 21.04.1993 р. № 3116–XII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://t.ly/iNdje> (дата звернення: 26.03.2026).
 32. Про затвердження Методики проведення ділянкового (грунтового) сортового контролю. Наказ Міністерства аграрної політики та продоволь-



- ства України від 03.02.2025 р. № 555. *Український інститут експертизи сортів рослин*. URL: <https://t.ly/DhNVM> (дата звернення: 26.03.2026).
33. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2015 р. № 1119. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/ovYmk> (дата звернення: 26.03.2026).
 34. European Seed Certification Agencies Association. Denmark. *Landbrugs- og Fiskeristyrelsen*. URL: <https://t.ly/Bru88> (дата звернення: 29.03.2026).
 35. Handel med planter og planteprodukter. *Styrelsen for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*. URL: <https://t.ly/oDHzt> (дата звернення: 26.03.2026).
 36. Bekendtgørelse om sædekorn. BEK nr 1549 af 11/12/2015. 39 p. *Miljø- og Fødevareministeriet*. URL: <https://t.ly/brKpl> (дата звернення: 26.03.2026).
 37. Styrelsen for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Committee for breeding, varieties and seed trade. *Styrelsen for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*. URL: <https://t.ly/VHUJT> (дата звернення: 29.03.2026).
 38. Styrelsen for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Plants and biosecurity. *Styrelsen for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*. URL: <https://t.ly/QDR9N> (дата звернення: 29.03.2026).
 39. Community Plant Variety Office. The creation of a new organisation — TystofteFoundation. *Срво*; <https://t.ly/iSioo> (дата звернення: 29.03.2026).
 40. International Seed Testing Association. Seed Sampling in TystofteFoundation. *International Seed Testing Association*. URL: <https://t.ly/wRZer> (дата звернення: 29.03.2026).
 41. Danish Agricultural and Fisheries Agency. Frø og sædekorn 2 Vejledning til amatøravlere, frøsamlere og virksomheder om regler og praksis for handel og overdragelse frø til ikke-kommerciel brug og bevaring. *Foreningen Frøsamlerne*. URL: <https://t.ly/7pk83> (дата звернення: 29.03.2026).
 42. Ribera A., Bai Y., Wolters A.M.A. et al. A review on the genetic resources, domestication and breeding history of spinach (*Spinacia oleracea* L.). *Euphytica*. 2020. Vol. 216, Art. N 48. <https://doi.org/10.1007/s10681-020-02585-y>.
 43. Certificering af frø og sædekorn blev pr. 1 januar 2017 flyttet til TystofteFonden. *TystofteFonden*. URL: <https://t.ly/1bSfx> (дата звернення: 26.03.2026).
 44. Temporary experiment on field inspection under official supervision for pre-basic and basic seed 2012-2019 — final report. *European Commission*. URL: <https://t.ly/EzE-> (дата звернення: 26.03.2026).
 45. Про затвердження Порядку видачі, припинення дії, тимчасового зупинення дії та форми свідоцтва аудитора із сертифікації (агронома-інспектора). Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2016 р. № 1031. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/nT8tw> (дата звернення: 26.03.2026).
 46. Vejledning om grøntsagsfrø, markfrø og sædekorn til kommercielt brug (sorter, produktion, forarbejdning og handel) / Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri Landbrugsstyrelsen. København V, 2023. 120 p. *Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø*. URL: <https://t.ly/JwQeS> (дата звернення: 26.03.2026).



47. Regulation (EU) 2016/2031 of the European Parliament of the Council of 26 October 2016 on protective measures against pests of plants, amending Regulations (EU) No 228/2013, (EU) No 652/2014 and (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 69/464/EEC, 74/647/EEC, 93/85/EEC, 98/57/EC, 2000/29/EC, 2006/91/EC and 2007/33/EC. *EUR-Lex*. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/2031/oj> (дата звернення: 26.03.2026).
48. Гусарова А. Вітчизняне насінництво: стан галузі, ціноутворення та потреба в держпідтримці (20.12.2021; 09:00). *SuperAgronom.com*. URL: <https://t.ly/uGcuc> (дата звернення: 26.03.2026).
49. Захарчук О. Ринок сортів і насіння. Київ : НУБІП, 2024. 270 с.
50. Seed Certification Agencies. Seed production in EU — 2024. *Seed Certification Agencies*. URL: <https://t.ly/sUPOs> (дата звернення: 29.03.2026).
51. Щодо припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють. Рекомендації Антимонопольного комітету України від 02.03.2023 р. № 2–рк. *Антимонопольний комітет України*. URL: <https://t.ly/-V47N> (дата звернення: 26.03.2026).
52. Про приєднання України до Міжнародної конвенції по охороні нових сортів рослин. Закон України від 02.06.1995 р. № 209/95–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України* URL: <https://t.ly/NhYqa> (дата звернення: 26.03.2026).
53. Куркова К. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2020. № 48. С. 37–40. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2020.48.8>.
54. Розвиток аграрного сектору та сільських територій в умовах воєнного стану й повоєнного відновлення: наукова доповідь. Київ : ННЦ «ІАУ», 2023. 224 с. ISBN 978-966-669-572-0. *Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки»*. URL: <https://t.ly/aifXy> (дата звернення: 26.03.2026).
55. Sēklu un šķirņu aprites likums : likums Latvijas Republikā, pieņemts 07.10.1999, stājas spēkā 01.01.2000., redakcija no 01.07.2020. Saeima. 22 р. URL: <https://t.ly/oe8 f> (дата звернення: 26.03.2026).
56. Misija (14.01.2022). *Valsts augu aizsardzības dienests*. URL: <https://t.ly/diQh6> (дата звернення: 26.03.2026).
57. Ustawa z dnia 09 listopada 2012 r. o nasiennictwie : Ustawa of 09.11.2012. Dz.U. 2012 poz. 1512. *Internetowy System Aktów Prawnych — ISAP*. URL: <https://t.ly/NcfUM> (дата звернення: 26.03.2026).
58. Zadania Inspekcji. *Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa*. URL: <https://t.ly/5ma24> (дата звернення: 26.03.2026).



Kateryna HOLOVKO
(Zaporizhzhia National University)

Institutional Principles for Implementing Competence in the Field of Seed Production and Protection of Plant Variety Rights

The issue of choosing more effective management mechanisms in the agro-industrial complex with the least expenditure of resources is of interest to scholars of public administration, managers of state and non-state structures, and representatives of specialised associations. The entities responsible for the implementation and formation of policy in a particular agricultural field operate within the sphere of administrative legal relations, which is regulated and structured by an administrative-legal mechanism — a complex of measures and institutional forms; such a situation is characteristic both for Ukraine and for the EU countries. The administrative-legal mechanism is a multifaceted concept; its comprehension through the analysis of institutional forms and the objects of its regulation is a method of synthesis that will allow us to achieve the aim of the research — to reveal the interconnection between the implementation of competence in the field of seed production and protection of plant variety rights and the application of the administrative-legal mechanism. We examined the hierarchical structure of the bodies responsible for the implementation and formation of policy in the field of seed production, nursery production and protection of plant variety rights in Ukraine, and briefly characterised the current situation of public administration, highlighting the states of «control», «relations-chaos», «interconnections», and «balance-resources». Mechanisms for the transition to a balanced state through the functioning of a competent authority have been identified. When selecting alternative models, the experience of the participants of the Twinning project «Approximation of the national legislation of Ukraine in the areas of state supervision (control) of GMOs in open systems, protection of plant variety rights, seed production and nursery production in accordance with EU norms and standards» was used — representatives of the competent authorities of Latvia, Poland, and the Netherlands, the functioning of a single authority. This path has been tested by Latvia and Poland; the reform of the management system in the field of seed production, nursery production and protection of plant variety rights has common features with the domestic one. Additionally, the experience of Denmark regarding the delegation of competence, which is the next stage in the development of public administration, was considered; its application requires additional experiments and overcoming the states of uncontrolled chaotic circulation of seeds and the use of varieties. We proposed circulation control schemes — risk-oriented and administratively responsible.

Keywords: administrative-legal mechanism, competence, competent authority, seed production, twinning.

Надійшла до редакції 17.03.2025
Прийнята до друку 19.05.2026

Опублікована онлайн 22.05.2026
Опублікована 31.05.2026

Декларації

Фінансування. Дослідження виконано без зовнішнього фінансування в рамках наукової теми «Публічно-управлінські механізми розвитку соціальної держави» (державний реєстраційний № 0123U1003000), що здійснюється у Запорізькому національному університеті.

Конфлікт інтересів. Конфлікт інтересів у авторки відсутній. К. Головка є працівником відділу контролю у сфері насінництва та розсадництва управління



фітосанітарної безпеки Головного управління Держпродспоживслужби в Запорізькій області, діяльність якого розглядається в дослідженні. Авторка є членом науково-методичної ради Держпродспоживслужби, але нормативно-правовий акт, що досліджується, не розглядався на засіданнях ради, й авторка не брала участі в його підготовці. К. Головка гарантує, що її статус не вплинув на результати дослідження, незалежність оцінок, висновки чи інтерпретацію даних.

Подяки. Авторка висловлює подяку за організаційну підтримку — сприяння у доступі до інформації щодо підсумків твінінгу «Наближення національного законодавства України у сфері державного нагляду (контролю) за ГМО у відкритих системах, охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва до європейських норм та стандартів» (лист Держпродспоживслужби до Катерини Головки від 04 листопада 2025 р.) — заступнику Голови Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Сергію Захаріну; за інституційну підтримку кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи Запорізького національного університету та особисто Олегу Масюку, доктору філософських наук, професору кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи.

Використання штучного інтелекту. Авторка не використовувала інструментів штучного інтелекту, підтверджує самостійність виконання дослідження, формування аргументації та висновків та несе повну відповідальність за зміст статті.

Доступність джерельних матеріалів. У статті використано матеріал, отриманий авторкою у відповідь на запит про доступ до публічної інформації, — лист Держпродспоживслужби від 04.11.2025 р. № Б-6853/Т-7891. Оскільки цей матеріал не перебуває у відкритому доступі, його копію подано як додатковий матеріал до статті на сайті наукового видання.