

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ПЛЕМІННОЮ СПРАВОЮ У ТВАРИННИЦТВІ УКРАЇНИ

С.С. КОВАЛЬОВА, кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративного та фінансового права,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: kovalyeva@gmail.com

Анотація. У статті розкрито генезу формування системи державних органів у сфері племінної справи у тваринництві та визначено найбільш важливі періоди і етапи цього процесу. Зосереджено увагу на критеріях, що дали змогу провести таку періодизацію.

З'ясовано, що в юридичній науці відсутні комплексні дослідження історико-правових аспектів становлення та розвитку системи державних органів у сфері племінної справи у тваринництві України.

За результатами проведеного дослідження визначено три основних періоди та вісім етапів, внутрішньо притаманних тогочасним до розвитку мережі державних органів у сфері правового регулювання племінної діяльності.

Обґрунтовано, що кожен з виділених етапів характеризується створенням нового виду органів управління племінною справою з відповідним колом повноважень.

Ключові слова: племінна справа, правове регулювання, система державних органів, періоди та етапи розвитку, критерії

Актуальність.

В аграрному секторі економіки України галузь тваринництва займає важливе місце, оскільки саме в ній виробляється близько третини валової продукції сільського господарства. Успішний розвиток галузі – запорука продовольчої безпеки України. Визначальним фактором розвитку товарного тваринництва є належний рівень племінної справи, яка, в свою чергу, потребує функціонування дієвої та ефективної системи державних органів управління цією сферою.

Питання становлення та розвитку державних органів у сфері племінної справи у тваринництві України не часто привертає увагу науковців, а тому ретроспективний аналіз розвитку системи публічних органів, які регулюють племінну справу у тваринництві, дає змогу не тільки з'ясувати правові підстави становлення і розвитку інституту племінної справи у тваринництві України, але й зробити певні висновки щодо удосконалення організаційно-правових засад в зазначеній сфері.

Мета статті полягає у з'ясуванні впливу історико-правових аспектів на періодизацію становлення та розвитку системи державних органів у сфері племінної справи у тваринництві України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Окремим аспектам становлення та формування системи державних органів управління у тваринництві України присвячені наукові праці таких вчених, як С. Бугери, В. Єрмоленка, С. Кідалова, С. Ковальової, В. Курила, О. Світличного, В. Шовкуна та інших.

Результати.

Упродовж усього терміну формування та розвитку системи державних органів у сфері племінної справи на ці процеси впливала сукупність чинників як зовнішнього (екзогенного) характеру, так і притаманного виключно внутрішній природі розвитку селекційно-плеємної діяльності (ендогенних) факторів. До перших відносимо чинники, які впливали на всю сукупність суспільних відносин, в тому числі і в племінній справі, та традиційно використовуються дослідниками для визначення періодизації розвитку соціально-економічних явищ: зміна соціально-економічних формацій; міжнародне співробітництво, насамперед зумовлене процесами глобалізації та формуванням світових ринків продукції та послуг, зокрема і тих, що виробляються племінним тваринництвом. До інших, притаманних лише досліджуваній сфері людської діяльності, – розвиток методології і теорії селекції, як науки, апробація та впровадження її досягнень, науково-технічний прогрес

у способах отримання та поширення селекційних (плеємних) досягнень, зокрема таких як штучне запліднення і біотехнологічні методи розмноження.

Виходячи з цього, було розроблено систему критеріїв (що дали змогу здійснити періодизацію та визначити етапи становлення і розвитку системи державних органів у сфері племінної справи), а саме : а) зміна форм власності та методів управління в економічній системі; б) рівень розвитку племінної справи, перетворення селекційно-плеємної практики в науку, інтенсивне впровадження досягнень науково-технічного прогресу, зокрема штучного запліднення, комп'ютерні технології; в) визнання роботи селекціонера творчою науковою діяльністю, а завершального її результату – селекційним досягненням; г) розвиток міжнародної співпраці у сфері племінної справи та світового ринку племінних (генетичних) ресурсів, усвідомлення необхідності збереження генофонду тварин для майбутніх поколінь.

Запропонований авторський підхід до визначення критеріїв періодизації створив підґрунтя для визначення історичних меж в становленні системи державних органів управління племінною справою. Це дало можливість виокремити чітко визначені періоди та етапи формування системи державних органів управління у сфері племінної справи.

Таким чином було визначено, що першим періодом на шляху становлення органів, які регулювали питання племінної справи, був період «народної селекції». Найважливішими досягненнями народної селекції на території нашої країни, його національним надбанням, заслужено вважається порода сірої української худоби. З точки зору еволюції орга-

нізаційних засад розвитку племінної справи, то для цього періоду вони характерні першими організаційними спробами примітивної кооперації в питаннях колективного утримання і використання тварин-плідників різних видів тварин, організації перших сільських парувальних пунктів.

Зважаючи на тогочасну важливість конярства у військовій справі, сільському господарстві та транспортному забезпеченні народного господарства, перші організаційні заходи з розвитку племінної справи були запроваджені саме в цій галузі у 1843 р. було створено перший спеціалізований управлінський орган – головне управління державного конезаводства – «управление сие имеет целью улучшить породы лошадей соответственно предназначению их...» (Полное собрание законов Российской империи, 1844: 842). Було визначено внутрішню структуру цього органу, до складу якого увійшли комітет державного конезаводства, департамент державного конезаводства, канцелярія голови комітету. Створені органи територіального рівня були наділені чітко визначеним повноваженнями, правами та обов'язками. Контролюючи функцію за станом справ у племінному конезаводстві здійснювала інспекція. Не зважаючи на реформи 1856 р., 1864 р. а 1882 р. організаційна структура управління кіннозаводством, суттєво не змінюючись, проіснувала до 1918 р.

Як на наш погляд, це був перший управлінський орган, який комплексно врегульовував взаємовідносини між усіма учасниками племінної справи в межах поки що однієї галузі племінного тваринництва.

Перші спроби щодо комплексного регулювання племінною справою в тваринництві можна віднести до

1908–1910 рр., у цей час в окремих земствах почали створювати парувальні пункти великої рогатої худоби, на яких використовувались чистопородні, завезені з-за кордону, плідники.

Важливою віхою в процесі становлення системи органів управління племінною справою стало запровадження в Харківській губернії у 1909 р. інституту племінної книги для п'яти порід, що на той час розводилися на Харківщині. На той час новаторством стали: територіальна визначеність дії цього заходу, організація діяльності управлінського органу з племінної справи на підставі статуту, адміністративна урегульованість технологічних відносин з провадження племінної діяльності та ведення племінної книги спеціально розробленими і затвердженими інструкціями.

Звичайно, така організація племінної справи в дореволюційний період не могла дати якихось відчутних наслідків, і тому не дивно, що в спадщину від царського уряду залишилося безпорядне, низькопродуктивне поголів'я майже всіх видів сільськогосподарських тварин та відсутність як системи управління, так і органів, що регулюють дану сферу діяльності.

Після 1917 р., ситуація в племінному тваринництві дещо змінилася. Племінна робота в Україні стала набирати більш організованих форм. На базі колишніх поміщицьких господарств були створені державні племінні господарства центрального та місцевого значення, які підпорядковувались різним відомчим державним органам, що регулювали племінну діяльність. В цей же час через кооперативні форми організації виробництва, такі як то «Добробут», «Скотарспілка» отримав розвиток такий специфічний для цієї галузі вид контрольної діяльності, як

контролер-асистентська робота. Вважаємо, що це стало доказом запровадження управлінського контролю в племінному тваринництві.

Базовим законодавчим актом щодо забезпечення розвитку племінного тваринництва на досліджуваному етапі став спеціальний декрет РНК України від 07.03.1919 р. Аналіз нормотворчої діяльності НКЗ та його територіальних органів щодо забезпечення потреб розвитку племінної справи виявив, що вона здійснювалася в підготовці і затвердженні трьох видів нормативно-правових актів: положень про виконавчі органи, інструкцій про організацію і порядок проведення заходів з розвитку племінної справи та циркулярів, що містили приписи чи рекомендації для підпорядкованих органів щодо здійснення ними господарських заходів з племінної справи (Романенко, 1957: 359).

З відновленням у лютому 1920 р. діяльності Раднаркому УРСР Земельний відділ Всеукрревкому було перетворено в Народний комісаріат Земельних Справ. Галузь сільського господарства отримала повноцінний орган державного управління. Проведений аналіз організаційної структури Наркомзему та його територіальних підрозділів («Положение о земельных отделах ...», 1920: 22) у 1920–1923 рр. засвідчив наявність у його складі спочатку підвідділу тваринництва у складі зведеного управління землеробства та тваринництва (1922 р.), а згодом і окремого відділу тваринництва.

Перехід до нових форм господарювання, суцільна колективізація спонукала до подальшого розвитку племінної справи, оскільки виросла потреба в племінних тваринах для державних і кооперативних господарств, що масово почали створюватися.

Проте, як засвідчив проведений аналіз тогочасних правових джерел, законодавчого закріплення племінної діяльності не отримала, не відбулося і становлення системи державних органів, які регулювали племінну справу.

Період 1918–1933 р. характерний реорганізацією галузі племінного тваринництва на засадах радянського державного ладу. «Трестизація» в управлінні племінною справою стала складовою частиною державної господарської реформи при впровадженні нової економічної політики (НЕПу), яка прийшла на заміну адміністративним принципам управління часів «воєнного комунізму».

Для розвитку племінного тваринництва позитивну роль відіграв червневий пленум 1934 р., в районах розвинутого племінного тваринництва вперше було організовано мережу державних племінних розплідників. Систематична науково – дослідницька робота підготувала підґрунтя для введення в нашої країні з 1934 р. у всіх колгоспах і радгоспах, які мали племінних тварин, бонітування.

З нашої точки зору, саме бонітування слід вважати першим необхідним заходом на шляху до створення єдиної системи державних органів регулювання у сфері племінної справи у тваринництві.

Необхідність закріплення селекційних досягнень нормами права, створення системи зоотехнічного обліку, єдиної системи державних органів в племінній справі зумовила введення з 1939 р. Державних племінних книг єдиної форми. На наш погляд, введення в країні єдиної форми Державних племінних книг та систематичне їх видання – це наступний крок до створення єдиної системи державних органів в племінній справі услід за бонітуванням.

Варто зазначити, що в цей період ще не було створено єдиної спеціалізованої системи органів державного управління плеємінною справою (Ковальова, 2013: 74).

А тому важливим і своєчасним заходом для подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання плеємінною справою в Україні та розвитку системи органів державного управління даною сферою діяльності стало рішення червневого 1943 р. Пленуму. Ним вперше на державному рівні було визначено організаційну структуру плеємінної справи.

Позитивні зрушення у розвитку плеємінної справи та формуванні системи державних органів управління галуззю відбулися з розширенням мережі науково-дослідних установ аграрного профілю. Так у 1954 р. було відкрито Українську сільськогосподарську академію (УСГА). Окрім того, для цього періоду характерно те, що організаційно-правове регулювання плеємінною справою здійснювалося на принципах централізації через Міністерство сільського господарства УРСР, Міністерство м'ясної і молочної промисловості УРСР та Міністерство харчової промисловості УРСР. На той час така організаційна структура відіграла позитивну роль в становленні тодішньої системи публічних органів у сфері регулювання плеємінної справи у тваринництві. Але в умовах різкого збільшення поголів'я тварин, потреби підвищення їх плеємінних та продуктивних якостей, широкого запровадження штучного запліднення, система державних органів та система плеємінної справи, як і організаційні форми плеємінних господарств, що існували, в повній мірі вже не відповідали постійно зростаючим вимогам.

У зв'язку з цим, чинними на той час державними органами були вжиті захо-

ди, спрямовані на вдосконалення системи державних органів у сфері плеємінної справи. У березні 1958 р. було прийнято постанову «О мерах по дальнейшему улучшению племенного дела и искусственного осеменения в животноводстве» та відповідна постанова Ради Міністрів УРСР «Про заходи подальшого поліпшення плеємінної справи». На нашу думку, прийняття цієї постанови поклало початок наступній реформі системи державних органів управління у сфері плеємінної справи.

Так на Міністерство сільського господарства УРСР було покладено функцію управління плеємінною справою, визначено подальший напрям роботи з кожним окремим видом тварин, встановлено нові форми плеємінної діяльності та структуру плеємінних господарств. Виконавчо-розпорядчу діяльність в галузі плеємінної справи здійснювало загальносоюзне Міністерство сільського господарства через республіканські Міністерства сільського господарства, крайові та обласні управління, у підпорядкуванні яких перебували плеємрадгоспи, плеємферми, державні станції плеємінної справи та штучного запліднення і державні станції штучного запліднення сільськогосподарських тварин. Однак, незважаючи на позитивні зрушення в створенні системи державних органів управління плеємінною справою, в умовах адміністративно-командної системи, повноцінна реалізація потенціалу організаційно-правового регулювання виявилася нереальною.

Проведені дослідження засвідчили, що наступним етапом у становленні державних органів в плеємінній справі стала практична реалізація рішень березневого 1965 р. пленуму, яким було проголошено нову аграрну політику. В цей період, для адмі-

ністративно-правового регулювання племінною справою важливою стала постанова «О мерах улучшения племенного дела в животноводстве и дальнейшем развитии искусственного осеменения сельскохозяйственных животных» (1970 р.).

Проведене дослідження засвідчило, що в зазначений період адміністративно-правове регулювання племінною справою здійснювали: союзне та республіканське Міністерства сільського господарства; Головне управління з племінної справи з Державною інспекцією; Рада з племінної справи у тваринництві; крайові та обласні управління сільського господарства; крайові і обласні державні інспекції з племінної справи; крайові, обласні, міжрайонні і районні державні станції з племінної справи і штучного запліднення (Ковальова, 2019: 67–72).

Наступним важливим етапом у становленні системи державних органів, котрі здійснювали регулювання племінною справою стала постанова «О мерах дальнейшего улучшения племенного дела в животноводстве» від 5 травня 1978 р., оскільки на її виконання були створені Всесоюзне, республіканські, крайові та обласні науково-виробничі об'єднання з племінної справи у тваринництві, вдосконалено селекційну службу у всіх республіках Союзу.

Науково-виробничі об'єднання, як новий тип господарських формувань у племінній справі, являли собою єдині науково-виробничі і господарські комплекси, до складу яких входили наукові заклади, експериментальні та дослідні господарства, сільськогосподарські підприємства та організації, зберігаючи при цьому свою юридичну самостійність.

Незважаючи на очевидний ряд переваг НВО, надії, які на них поклада-

лися, в значній мірі не виправдалися. Залучення великої кількості структурних господарських об'єктів без достатньо обґрунтованого взаємозв'язку між ними, відпрацьованої системи виконавчо-розпорядчої діяльності привело до часткової втрати керованості такими формуваннями.

Аналізуючи загальний стан формування системи державних органів в племінній справі 80-х рр., доцільно відмітити, що і на цьому етапі докорінних змін у його становленні та розвитку досягти не вдалося. Регулювання галуззю, як і раніше, здійснювалося адміністративно-командними методами, тому традиційний екстенсивний підхід до ведення галузі до кінця зламано так і не було. Даному періоду притаманна багатовідомча система управління племінною справою (Світличний, 2019).

Нові можливості, щодо формування державних органів, які регулювали б племінну діяльність відкрилися за наступного етапу. Квітневий 1985 р. пленум поклав початок нової перебудови агропромислового комплексу.

Перед тваринницькою галуззю постали принципово нові завдання: підняття ефективності використання вже створеного потенціалу, впровадження наукової системи ведення селекційно-племінної справи, підвищення продуктивності сільськогосподарських тварин.

90-ті роки минулого століття характеризувалися вдосконаленням організаційної структури та системи державних органів у племінній справі у тваринництві. Для даного періоду характерно створення нової організаційної форми в тваринництві – асоціації.

У незалежній Україні реформування системи племінної роботи та формування системи державних органів управління даною галуззю за-

початковано Законом України «Про племінну справу у тваринництві» від 15.12.1993 р. Відповідно до цього закону функцію державного управління племінним тваринництвом покладено на Міністерство сільського господарства і продовольства України.

Нова редакція Закону України «Про племінну справу у тваринництві» від 21.12.1999 р., на відміну від попередньої, визначила систему органів державної племінної служби. Система державної племінної служби вперше отримала спеціально уповноважений орган виконавчої влади у галузі племінної справи – Головну державну племінну інспекцію.

У зазначений період часу в Україні, як показало дослідження, не було створено повноцінної системи державних органів у племінній справі у тваринництві, яка б комплексно та повною мірою могла охопити всю сукупність адміністративних правовідносин, що виникали у процесах виробництва, оцінки, зберігання та використання отриманих племінних ресурсів. Практично поза межами державного регулювання опинилася племінна робота з поголів'ям тварин у господарствах населення.

Особливістю нинішнього етапу правового регулювання племінною справою у тваринництві України є те, що заходи з регулювання племінною справою у тваринництві здійснюються не в повній мірі різними суб'єктами публічної адміністрації.

Висновки і перспективи.

У результаті проведеного дослідження визначені періоди та етапи становлення системи державних органів управління племінною справою у тваринництві України.

Перший період – дореволюційний (з найдавніших часів до 1917 р.) охоплює три етапи: перший етап – «народної селекції» – від найдавніших часів до 1843 р.; другий етап – з 1844 по 1908 рр. – запровадження першого державного управлінського органу з племінної справи – Головного управління державного кіннозаводства, на яке покладалося керівництво всіма державними кінними заводами та стайнями; третій етап з 1909 по 1917 рр. – започаткування першої губернської племінної книги: затверджено її статут, визначено управлінський орган, затверджено інструкції, форми документообігу та первинних скотарських записів, регламентовано парувальну практику у зоні дії племкниги. Узаконені положення (типовий договір) контрольного молочного союзу, розроблені та затверджені перші плани заходів з поліпшення тваринництва на губернському рівні.

Другий період (1918–1990 рр.) радянської доби, у якому виокремлено п'ять етапів.

На перший етап (1918–1933 рр.) – припадає реорганізація галузі тваринництва. Створюються племрадгоспи, племрозсадники, парувальні пункти, масово застосовується трестування спеціалізованих тваринницьких підприємств. Вводяться районні племінні книги та створюються зоотехнічні ділянки.

Другий етап (1934–1957 рр.). Переломним у розвитку тваринництва став 1934 рік. Товарну тваринницьку ферму визначено основною формою організації високопродуктивного громадського тваринництва. Вперше у громадському секторі тваринництва зосереджується переважна більшість поголів'я тварин, що надало змогу створити характерні для радянської економіки організаційно-господарські

формування з племінної справи, запровадити бонітування, єдину форму ДПК, що стало першими заходами на шляху до створення єдиної системи органів державного регулювання племінною справою у тваринництві.

Третій етап (1958–1969 рр.) характеризується пошуками та становленням ефективної системи державних органів управління племінною справою, масовим запровадженням методу штучного запліднення. Створена загальноукраїнська мережа обласних, міжрайонних та районних станцій з племінної роботи та штучного запліднення.

Четвертий етап (1970–1977 рр.) характерний тим, що вперше на державному рівні був утворений спеціальний орган управління племінною справою – Головне управління з племінної справи з Державною інспекцією та відповідна мережа їх регіональних установ.

П'ятий етап (1978–1990 рр.) вирізнений створенням нового виду господарських формувань – республіканських, крайових та обласних науково-виробничих об'єднань (НВО) з племінної справи у тваринництві, структурним об'єднанням профільних наукових установ з виробничими, регулюванням застосування методів популяційної генетики в великомасштабних програмах поліпшення порід.

Третій період, сучасний (з 1991р. – дотепер). З прийняттям у 1993р. Закону України «Про племінне тваринництво» суспільні відносини у сфері правового регулювання племінної справи в Україні були унормовані на законодавчому рівні. Цей період охоплює процеси розвитку і становлення єдиної національної системи органів державного управління племінною справою в ринкових умовах (Ковальова, 2013: 74).

Список використаних джерел

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том IVIII. Санкт-Петербург. 1844. 842 с. URL: <http://history.org.ua> (дата звернення 03.02.2020 р.).
2. Романенко И.Н. Развитие продуктивного животноводства Украинской ССР. Киев, 1957. 359 с.; Рузський С. Племінні книги. Сільськогосподарська енциклопедія. Т.4. Вид. 4. Радянська енциклопедія. 971 с.
3. Положение о земельных отделах губернских, уездных и волостных исполкомов Украины от 22.12.1920 г. Харьков, 1я Интернациональная Советская типография, 1920. 22с.
4. Ковальова С.С. Основні етапи формування та становлення єдиної системи органів державного управління племінною справою в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2013 (209). № 5. С. 74.
5. Ковальова С.С. До питання класифікації актів правового забезпечення розвитку племінної справи в Україні. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2019. Том 10, № 1. С. 67–72.
6. Світличний О.П. Суб'єкти публічної адміністрації як учасники адміністративних правовідносин. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2019. Том 10, № 2. С. 142–148.

References

1. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoi ympery [The complete collection of laws of the Russian Empire] (1844). Sobranie vtoroe. Tom IVIII. Sankt-Peterburh, 842. Available at: <http://history.org.ua> (in Russian).
2. Romanenko, Y.N. (1957). Razvytye produktivnoho zhyvotnovodstva Ukraynskoi SSR [The development of productive livestock of the Ukrainian SSR]. Kyev, 359 (in Russian). Ruzskiy, S. Pleminni knyhy. Silskohospodarska entsyklopediia [Tribal books.

- Agricultural Encyclopedia]. Radianska entsyklopediia, 4(4): 971 (in Ukrainian).
3. Polozhenye o zemelnikh otdelakh huberskykh, uездnykh i volostnykh ispolkomov Ukrainy 22.12.1920 [The regulation on land departments of provincial, district and volost executive committees of Ukraine] (1920). Kharkov, 1ya Ynternatsyonalnaia Sovetskaia typohrafiia, 22 (in Russian).
 4. Kovalova, S.S. (2013). Osnovni etapy formuvannia ta stanovlennia yedynoi systemy orhaniv derzhavnoho upravlinnia plemynnoi spravoiu v Ukraini. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo [The main stages of formation and formation of a unified system of state management of tribal affairs in Ukraine. Entrepreneurship, economy and law], 5 (209): 74 (in Ukrainian).
 5. Kovalova, S.S. (2019). Do pytannia klasyfikatsii aktiv pravovogo zabezpechennia rozvytku plemynni spravvy v Ukraini. Pravo. Liudyna. Dovkillia [On the classification of acts of legal support for the development of tribal affairs in Ukraine. Law. Human. Environment: a Scientific and Practical Journal], 10(1): 67–72 (in Ukrainian).
 6. Svitlychnyi, O.P. (2019). Sub'iekty publichnoi administratsii yak uchashnyky administratyvnykh pravovidnosyn. Pravo. Liudyna. Dovkillia [Subjects of public administration as members of administrative relations. Law. Human. Environment: a Scientific and Practical Journal], 10(2): 142–148 (in Ukrainian).

S.S. Kovalova (2020). Historical and legal aspects of formation and development of the system of state authorities of the management of breeding affairs in animal husbandry in Ukraine. *Law. Human. Environment*, 11(1): 101-109.
<https://doi.org/10.31548/law2020.01.012>.

Summary. The genesis of formation of the system of state bodies in the field of breeding business in animal husbandry is revealed in the article and the most important periods and stages of this process are defined. Attention was drawn to the criteria that allowed such a periodization.

According to the results of the study, it is established that there are no comprehensive studies in the legal science of the historical and legal aspects of the formation and development of the system of state bodies in the field of breeding business in animal husbandry of Ukraine.

Three basic and eight internal requirements of the stages in the process of formation and development of a network of state bodies in the field of legal regulation of tribal activity have been identified.

It is found that each of the selected stages is characterized by the creation of a new type of governing bodies of tribal affairs with the appropriate range of powers.

Keywords: breeding affairs, legal regulation, the system of state authorities, periods and stages of development, criteria
