

УДК 342.922:338.436

Ганна Іванова,*канд. юрид. наук, докторант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБ'ЄКТІВ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

У статті розкривається поняття адміністративно-правової характеристики як однієї з фундаментальних категорій адміністративного права, аналізується адміністративно-правова характеристика суб'єктів адміністративно-правового регулювання агропромислового комплексу України, а також формулюються висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері агропромислового комплексу України.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правова характеристика, суб'єкт агропромислового комплексу України.

Постановка проблеми. Сьогодні агропромисловий комплекс (далі – АПК) України є одним із найбільших і найважливіших секторів економіки України, адже саме тут формується основна частина продовольчих ресурсів та майже три чверті роздрібного товарообігу. Крім того, що агропромислові підприємства роблять значний внесок у розвиток галузі й економіки країни в цілому, агропромисловий сектор України є також одним із найважливіших елементів економічних систем більшості країн світу з ринковою економікою. Протягом останніх трьох років Україна остаточно закріпила за собою статус світового лідера з виробництва та експорту аграрної продукції, створивши водночас цілий ряд нових питань, які потребують чіткого врегулювання задля того, щоб виключити прояви недоцільних управлінських рішень у сфері АПК та вдосконалити їх упорядкування, забезпечити уніфікацію процедури реалізації та забезпечення прозорості.

Адміністративно-правове регулювання агропромислового комплексу – це цілеспрямований вплив правовими засобами, а саме належними формами та методами, уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування на виробництво, переробку і реалізацію сільськогосподарських продукції, сировини і продовольства, а також на виробничо-технічне, наукове та кадрове забезпечення агропромислового виробництва за допомогою застосування сукупності адміністративно-правових форм і методів з метою забезпечення продовольчої безпеки і підвищення рівня рентабельності агропромислового виробництва продовольства. Треба враховувати, що адміністратив-

но-правове регулювання будь-якого сектору економіки неодмінно повинно включати систему державного контролю за діяльністю відповідних підприємств та організацій, адже відсутність належного контролю призводить до неефективного використання ресурсів, зловживання монопольним становищем, вчинення правопорушень та злочинів у сфері господарської діяльності. Державний контроль здійснюють чітко визначені законодавством суб'єкти, проте часто їхні повноваження мають декларативний характер, перетинаються між собою або спричиняють конфлікт інтересів. У сфері АПК України такі проблеми є актуальними, що зумовлено оптимізацією системи органів виконавчої влади, ліквідацією одних та появою нових контролюючих органів, що, своєю чергою, обґрунтовує необхідність продовження адміністративної реформи задля формування ефективної системи державного управління та контролю у сфері АПК України.

Надаючи адміністративно-правову характеристику суб'єктів АПК, потрібно розкрити поняття саме адміністративно-правової характеристики як однієї з фундаментальних категорій адміністративного права. З'ясування змісту цього поняття має вагомий значення для повної та об'єктивної характеристики суб'єктів АПК, а також визначення меж і сфери дії адміністративного права у відповідному контексті. Незважаючи на те, що поняття адміністративно-правової характеристики розглянуто в багатьох наукових працях, загалом однозначне доктринальне розуміння відсутнє. Отже, аналіз цієї категорії доцільно розпочати зі з'ясування семантики слів, що утворюють відповідне словосполучення.

«Характеристика» – це опис, визначення істотних, характерних особливостей, ознак когось, чого-небудь [1, с. 1556]. «Адміністративний» – такий, що характеризує відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій державною виконавчою владою [1, с. 587]. «Правовий» – такий, що стосується права [1, с. 1101]. Синонімом терміна «правовий» є термін «юридичний», який визначається як пов'язаний із законодавством, правовими нормами і практичним їх застосуванням; з вивченням і науковою розробкою правазнавства, юриспруденції [1, с. 1644]. Отже, «адміністративно-правовий» можна визначити як такий, що пов'язаний із суспільними відносинами управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, виділяються практикою правозастосування, відповідною теорією.

Таким чином, адміністративно-правова характеристика – це опис, визначення істотних, характерних особливостей та ознак; система відомостей про істотні, характерні особливості й ознаки того чи іншого предмета характеристики.

Як і інші правові характеристики, що вживаються у науках юридичного циклу, адміністративно-правова характеристика має власну структуру (внутрішню будову, що складається з певних елементів). Оскільки кожний предмет характеристики індивідуальний, то й набір елементів та ознак у кожному випадку має специфічний характер. Їх вибір ґрунтується насамперед на принципі доцільності.

Виділяючи предметом аналізу таку категорію, як суб'єкти агропромислового комплексу України, методологія дослідження ґрунтується на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Серед останніх використовується формально-юридичний метод, а також метод юридичного моделювання. Більш того, перш ніж переходити безпосередньо до адміністративно-правової характеристики, необхідно розглянути таку правову категорію, як «суб'єкт», задля уточнення змісту вказаного поняття, класифікації, відмежування від суміжних.

Ціль даної роботи – на основі аналізу теоретичних засад, законодавчих актів дослідити адміністративно-правову характеристику суб'єктів агропромислового комплексу України.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми, пов'язані з різними аспектами даного питання, постійно перебувають у центрі уваги таких відомих учених-адміністративістів, як

В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Т.О. Коломовець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.Ю. Кравчук, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, І.Ю. Ломакіна, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Н.В. Хорошак, В.К. Шкарупа, В.З. Янчук та інших.

Вітчизняні вчені протягом декількох останніх років здійснювали спроби систематизувати та проаналізувати наявні підходи до окресленого питання. Наприклад, В.Б. Авер'янов під суб'єктами права розуміє учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [2, с. 189]. Така позиція загалом підтримується І. П. Голосніченком, М.Ф. Стахурським, Н. І. Золотарьовою із незначним уточненням, а саме: суб'єктами адміністративного права є учасники саме правовідносин, а не суспільних відносин [3, с. 12].

Ю. М. Старилов зазначає, що суб'єкти адміністративного права – це реальні учасники адміністративно-правових відносин, які, володіючи адміністративно-правовим статусом, беруть участь в організації публічного управління, у самій управлінській діяльності, а також у процесі управління (адміністративних процедурах) [4, с. 418]. Натомість С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова вказують, що в адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [5, с. 64]. О.А. Котельникова суб'єктом адміністративного права визнає власника прав і обов'язків, якими він наділений з метою реалізації повноважень, покладених на нього адміністративним правом [6, с. 49].

Виклад основного матеріалу. Запропоновані протягом останніх років визначення даної категорії також відрізняються: одні дослідники пропонують під суб'єктами адміністративного права розуміти осіб (фізичних осіб, колективних осіб, структурні підрозділи колективних осіб) [7, с. 56], які є суб'єктами адміністративних правовідносин, що становлять предмет адміністративного права; інші – осіб, які є носіями прав і обов'язків, встановлених адміністративним правом, та мають здатність вступати в адміністративні правовідносини [8, с. 158].

Підсумовуючи сформульовані у науковій літературі дефініції поняття «суб'єкти адміністративного права», М. Ю. Віхляєв робить висновок щодо існування трьох критеріїв

у визначенні цього поняття, який підтримує більшість науковців:

- суб'єктом права є носій прав і обов'язків у сфері саме державного управління;
- відповідні права та обов'язки мають бути передбачені нормами саме адміністративного права;
- відповідні права суб'єкт має бути здатен реалізовувати, обов'язки виконувати та виступати самостійним суб'єктом відповідальності.

З метою забезпечення належного державного впливу на сферу АПК України, відповідно до вищезазначених критеріїв, до суб'єктів сфери АПК відносимо такі органи та організації, метою яких є здійснення адміністративно-правового регулювання у даній сфері:

- 1) Президент України;
- 2) Верховна Рада України;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- 5) Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів;
- 6) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;
- 7) Державне агентство лісових ресурсів України;
- 8) Державне агентство рибного господарства України.

Агропромисловий комплекс, як комплексне утворення, охоплює низку галузей народного господарства: землеробство; садівництво, виноградарство, виноробство; тваринництво; рибне господарство; харчова та переробна промисловість, сільськогосподарське машинобудування, через що існує певна складність державного регулювання АПК, адже воно повинно поєднувати, з одного боку, заходи, що спрямовані на формування конкурентного середовищатарозвитокпідприємництвавційсфері, а з іншого – забезпечувати соціальний захист населення.

Суб'єкти здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері АПК за рахунок втілення у життя відповідних норм Конституції України, в ній визначені їхні повноваження. Це ж стосується і суб'єктів, повноваження яких визначено в інших нормативно-правових актах, де їхній правовий статус визначено у положеннях про них, затверджених Президентом України чи Кабінетом Міністрів України. Нормативно-правовою базою адміністративно-правового регулювання у сфері АПК є положення таких документів, як: Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III; Закон

України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII «Про ветеринарну медицину»; Закон України від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII «Про охорону прав на сорти рослин»; Закон України від 30 червня 1993 р. № 3348-XII «Про карантин рослин»; Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3691-XII «Про племінну справу у тваринництві»; Закон України від 17 червня 1999 р. № 758-XIV «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру»; Закон України від 26 грудня 2002 р. № 411 -IV «Про насіння і садивний матеріал»; Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV «Про особисте селянське господарство»; Закон України від 19 червня 2003 р. № 973-IV «Про фермерське господарство»; Закон України від 24 червня 2004 р. № 1870-1V «Про молоко та молочні продукти»; Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-1V «Про державну підтримку сільського господарства України»; Указ Президента України від 28 грудня 2005 р. № 1867/2005 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 грудня 2005 року «Про стан агропромислового комплексу та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки України»; Постанова Кабінету Міністрів України від 6 липня 2005 р. № 543 «Про Аграрний фонд»; Постанова Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 р. № 1541 «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 536-р «Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» тощо.

Розглянемо більш детально адміністративно-правову характеристику суб'єктів сфери АПК, яка, на нашу думку, являє собою комплекс характерних завдань, особливостей діяльності та ознак кожного конкретного суб'єкта АПК. Так, Президент України та Кабінет Міністрів України визначають потребу держави у сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку та ін. Президент України і Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції та бюджетного фінансування створюють, реорганізують та ліквідують центральні та місцеві органи державного управління АПК. Відповідно, рішенням Уряду щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Державну інспекцію сільського господарства України ліквідовано, а її функції в частині здійснення реєстрації та обліку сільськогос-

подарських машин передбачалося передати Міністерству внутрішніх справ, функції зі здійснення державного нагляду (контролю) в частині експлуатації машин сільськогосподарського призначення – Державній службі з безпеки на транспорті [9].

У свою чергу, відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 уряд має більше повноважень, адже не тільки забезпечує продовольчу безпеку держави, але й здійснює великий перелік комплексних заходів, пов'язаних із проведенням державної аграрної політики. Зокрема, проаналізувавши положення наведеної статті, Кабінет Міністрів України: забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного розвитку та визначає доцільність розроблення державних цільових програм у тому числі в агропромислому секторі та забезпечує їх виконання; забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей агропромислового комплексу та їх інноваційного розвитку; забезпечує захист та підтримку національного сільськогосподарського товаровиробника; визначає обсяги сільськогосподарської продукції для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у сільськогосподарській продукції; утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів для потреб АПК та резервні фонди сільськогосподарської продукції, приймає рішення про їх використання.

Верховна Рада України визначає державну політику у сфері агропромислового комплексу, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування, напрями та обсяги інвестиційної політики.

Підзаконне нормативно-правове регулювання в ході державного управління в агропромислому комплексі здійснюється також профільним центральним органом виконавчої влади – Міністерством аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики). З метою практичної реалізації державної агропромислової політики зазначеним міністерством видані Накази «Про затвердження Порядку надання Головною державною інспекцією захисту рослин Мінагрополітики погодження на видачу ліцензії на хімічні засоби захисту рослин, імпорт яких підлягає ліцензуванню

у 2010 році» від 10.03.2010 № 121, «Про затвердження Типових правил роботи оптових ринків сільськогосподарської продукції» від 19.02.2010 № 73, «Про затвердження Інструкції з оцінки якості молока корів, овець та кіз у племінному тваринництві» від 14.07.2008 № 421, «Про затвердження Правил складання та подання заявки на сорт рослин» від 26.04.2007 № 287 та ін.

Основними завданнями Мінагрополітики є:

- формування та реалізація державної аграрної політики, організація розроблення та здійснення заходів із забезпечення продовольчої безпеки держави;
- здійснення державного управління у сфері сільського господарства, садівництва тощо;
- розроблення і здійснення заходів, спрямованих на комплексний розвиток галузей агропромислового виробництва і сільських територій;
- участь у формуванні та реалізації інноваційної, інвестиційної і соціальної політики у сільській місцевості та інше.

У складі Міністерства аграрної політики і продовольства України створюються урядові органи державного управління. Наприклад, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), реєстрації та обліку машин в агропромислому комплексі, генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності [10].

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру має основними завданнями реалізацію державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, державного нагляду (контролю) в АПК в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій

і форм власності, родючості ґрунтів; надання адміністративних послуг; внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері [11].

Державне агентство лісових ресурсів України відповідно до покладених на нього завдань здійснює державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; організовує ведення лісовпорядкування та впорядкування мисливських угідь; веде державний лісовий кадастр та облік лісів; організовує видачу в установленому порядку спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання тощо [12].

Державне агентство рибного господарства України утворене для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства і здійснює свої повноваження в установлених законодавством України випадках на території України, у виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі України, а також на території виключних економічних зон (у риболовних зонах) іноземних держав та у відкритих районах Світового океану, які перебувають у сфері управління міжнародних організацій з управління рибальством, а також таких, що знаходяться поза межами будь-якої юрисдикції відповідно до міжнародних договорів України. До основних завдань Держрибагентства віднесено внесення на розгляд Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства [13].

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, за результатами проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що під суб'єктом адміністративного права слід розуміти носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного реалізовувати покладені обов'язки та виступати суб'єктом відповідальності.

Адміністративно-правова характеристика суб'єкта АПК – це система завдань, особливостей діяльності, ознак та відомостей

про владний орган у сфері АПК, закріплена в нормативно-правових актах; це розкриття сукупності прав та обов'язків, функцій та завдань залежно від індивідуально-визначених повноважень.

Окреслюючи напрями подальших досліджень, слід зазначити необхідність продовження дослідження суб'єктів державного регулювання АПК, що здійснюють як вищі органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), так і спеціалізовані (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України та ін.) із використанням загальнотеоретичних підходів та врахуванням сучасного стану розвитку адміністративного права, а також подальшого опрацювання потребують питання, пов'язані з визначенням підстав класифікації видів відповідних суб'єктів та виокремлення спеціальних ознак адміністративно-правової характеристики досліджуваної категорії.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD)/ уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с. : іл.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юрид. думка, 2005. Т. 1 : Загальна частина. 624 с.
3. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: навч. посібник / за ред. І. П. Голосніченка. К. : ГАН, 2005. 232 с.
4. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Норма, 2002. 728 с.
5. Кивалов С.В., Біла Л.Р. Державна служба в Україні : підручник. О. : Юрид. л-ра, 2003. 368 с.
6. Котельникова Е.А., Семцова И.А., Смоленский М.Б. Административное право : учебник. Ростов н/Д : Феникс, 2002. 352 с.
7. Віхляєв М.Ю. Співвідношення понять «суб'єкти адміністративного права» та «суб'єкти адміністративних правовідносин» у контексті розгляду громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права. Право і суспільство. 2012. № 3. С. 50-57.
8. Миколенко В.А. Щодо визначення поняття та кола суб'єктів адміністративного права. Право і безпека. 2011. № 2. С. 157–160.
9. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249642678>.

10. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>.

11. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.

12. Про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=110632&cat_id=79022.

13. Про затвердження Положення про Державне агентство рибного господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 895. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF>.

В статтє раскрывается понятие административно-правовой характеристики как одной из фундаментальных категорий административного права, анализируется административно-правовая характеристика субъектов административно-правового регулирования агропромышленного комплекса Украины, а также формулируются выводы и предложения, направленные на совершенствование административно-правового регулирования в сфере агропромышленного комплекса Украины.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административно-правовая характеристика, субъект агропромышленного комплекса Украины.

The article reveals the concept of an administrative and legal characteristics as one of the fundamental categories of administrative law, analyzes the administrative and legal characteristics of the subjects of administrative and legal regulation of the agroindustrial complex of Ukraine, as well as formulates the conclusions and proposals aimed at improving administrative and legal regulation in the field of agr-industrial complex of Ukraine.

Key words: administrative and legal regulation, administrative and legal characteristics, subject of agroindustrial complex of Ukraine.

