

## РОЗДІЛ V. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.951: 351.823 (477)

### ПРО РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ МІНАГРОПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖСІЛЬГОСПІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

Бондар О.Г., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Розглянуто поняття системи центральних органів виконавчої влади, розмежування діяльності та компетенції Мінагрополітики та Держсільгоспінспекції, а також розглянуті правовідносини, в яких обмежується компетенція Держсільгоспінспекції.

*Ключові слова: міністерство, центральний орган виконавчої влади, контрольно-наглядові функції, розмежування повноважень.*

Бондарь А.Г. О РАЗГРАНИЧЕНИИ ФУНКЦИЙ МИНАГРОПОЛИТИКИ УКРАИНЫ И ГОССЕЛЬХОЗИНСПЕКЦИИ УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина  
Рассмотрено понятие системы центральных органов исполнительной власти, различия деятельности и компетенции Минагрополитики и Госсельхозинспекции, а также рассмотрены правоотношения, в которых ограничивается компетенция Госсельхозинспекции.

*Ключевые слова: министерство, центральный орган исполнительной власти, контрольно-наглядовые функции, разделение полномочий.*

Bondar' A.G. ABOUT DIFFERENTIATING OF FUNCTIONS OF MINISTRY OF AGRARIAN POLICY OF UKRAINE AND STATEAGROINSPECTION OF UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The concept of the system of central bodies of executive power, differentiating of activity and jurisdiction of Ministry of agrarian policy of Ukraine and Stateagroinspection, and also considered legal relationships jurisdiction of Stateagroinspection limited in which, is considered.

*Key words: ministry, central body of executive power, control-observant functions, differentiating of plenary powers.*

Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1075 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство аграрної політики реорганізовано шляхом поділу на Міністерство аграрної політики та продовольства (далі – Міністерство) та Державну інспекцію сільського господарства (далі – Держсільгоспінспекція) [1]. Пункт 7 вказаного Указу зобов'язав Кабінет Міністрів України у двомісячний строк подати до адміністрації Президента проекти положень про Міністерство та Держсільгоспінспекцію.

Саме з цього моменту розпочався стрімкий процес розмежування функцій між Міністерством та Держсільгоспінспекцією.

Проблемам функціонування інспекційних органів приділялась увага в працях В. Афанасьєва, М. Єропкина, Я. Здіра, О. Кармолицького, Ю. Козлова, В. Манохіна, В. Курила, О. Піддубного, М. Студенікіної, А. Шергіна, Е. Шоріної, Ц. Ямпольської та ін. Загальні проблеми з'ясування сутності та механізмів здійснення виконавчої влади розглядаються в наукових працях В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Г. Бачило, Ю. Битяка, А. Васильєва, Г. Вишнякова, І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Кампо, О. Козлова, В. Копейчикова, О. Крупчана, Є. Кубка, Б. Курашвілі, Б. Лазарева, А. Луньова, О. Опришка, М. Орзіха, М. Піскотіна, В. Сіренка, О. Сурилова, О. Тихомирова, Г. Ткач, О. Фрицького, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Л. Юзікова та ін.

Було очевидно, що всі інспекційні повноваження, які входили до компетенції Міністерства, будуть передані Держсільгоспінспекції. Однак деякі питання все ж таки лишалися спірними. В основному це були питання загально-теоретичного значення.

Першою прогалиною в законодавстві було те, що був відсутній закон, який регулював би правовідносини міністерств та центральних органів виконавчої влади, чітко змежував їх повноваження.

На той час загальноправові питання діяльності органів виконавчої влади в Україні регулювалися указами Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади України” [2] та “Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади” [3].

Відповідно до Указу Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15.12.1999 р. до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Однак слід зазначити, що вказаний Указ не відповідав нормам Указу Президента від 09.12.2010 № 1085 у частині діяльності державних комітетів та урядових органів державного управління.

Та й положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади не можна було взяти за основу, оскільки воно регулювало правовідносини діяльності міністерств, а про відносини центральних органів виконавчої влади – не зазначалось, не зазначалось також про розмежування функцій міністерств та центральних органів виконавчої влади.

У Концепції адміністративної реформи в Україні під органом виконавчої влади розуміється самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої. Виконавча ж влада являє собою одну з трьох гілок державної влади, яка покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, державним сектором економіки [4]. Виконавча влада визначається в правовій літературі як “сукупність повноважень щодо управління державними справами, включаючи повноваження підзаконного регулювання, зовнішньополітичного представництва, здійснення адміністративного контролю, а також у деяких випадках законодавчі повноваження (в порядку делегованого чи надзвичайного законодавства) та систему державних органів, які реалізують усі перелічені повноваження)” [5, 27].

І.Л. Бачило виокремлює основні параметри, з урахуванням яких повинно здійснюватись узгодження правового статусу всіх державних органів. Це:

- встановлення призначення органу та його місця в системі органів виконавчої влади;
- легітимація цілі утворення органу, визначення сфери його відання та діяльності;
- формулювання його завдань і функцій;
- встановлення повноважень (прав і обов’язків) щодо здійснення визначених завдань та функцій у певній галузі чи сфері його відання;
- наділення його правом приймати відповідні правові акти;
- введення органу, його керівника та інших посадових осіб у систему відповідальності за порушення законності в діяльності органу;
- встановлення порядку формування його структури, штатів; фінансування, порядку ліквідації;
- встановлення порядку прийняття, реалізації і контролю за виконанням його рішень;
- інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його підрозділів [6, 147-148].

Поки законодавець визначався із правовим регулюванням діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, питання щодо повноважень та виконання функцій Держсільгоспінспекцією лишалося відкритим.

24 грудня 2010 року Президент України прийняв Указ №1199 “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” [7], яким затвердив типові положення про міністерство та центральний орган виконавчої влади і фактично дав початок розмежуванню діяльності цих органів. Однак розмежуванню правовідносин у діяльності таких органів все ж таки потребувало прийняття закону. І лише після чотирьох місяців з моменту утворення Держсільгоспінспекції та інших центральних органів виконавчої влади, Верховна Рада України прийняла Закон “Про центральні органи виконавчої влади”, який врегулював

правовідносини організації, повноважень та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади України [8].

Відповідно до прийнятого закону, систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. До основних завдань міністерств відноситься забезпечення, формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах, зокрема:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на міністерства актами Президента України.

Центральні ж органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність таких органів спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних Міністрів, визначених Указом Президента від 09.12.2010 року № 1085.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» до основних завдань центральних органів виконавчої влади належить:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Ряд науковців вважали, що призначення органу пов'язане із забезпеченням органом виконавчої влади здійснення державою своїх функцій [9, 333]. Важаю, що досить важливим у визначенні статусу центрального органу виконавчої влади є визначення призначення органу та його місця в системі органів виконавчої влади, про що обов'язково повинно бути зазначено в Положенні про центральний орган виконавчої влади.

У Концепції адміністративної реформи зазначено, що для поетапного створення ефективної системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, необхідно розв'язати певне коло завдань, серед яких першочерговим є формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління [4]. А про який ефективний механізм контролюючого органу у сфері агропромислового комплексу можна говорити, коли центральний орган виконавчої влади утворений у грудні 2010 року і до сих пір (листопад 2011 року) не утворені його територіальні органи.

Як зазначає Д.М. Бахрах, виконавча влада – це адміністративна влада в умовах правової держави, демократично організованого суспільства [10, 17]. Саме з метою підвищення ефективності державного управління і була проведена адміністративна реформа в кінці 2010 року. Особливо небезпечною є безконтрольність виконавчої влади, зазначає О.Кордун та ін., на шкоду принципу балансу влад за умов посилення тенденцій до авторитарних орієнтацій української демократії, про що свідчать багато чинників [11, 10].

Основною діяльністю Держсільгоспінспекції – є здійснення функцій нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Розглядаючи контроль як функцію соціального управління, ряд вчених виокремило контроль зі сфери управлінської діяльності. [12]. Інші вчені рахують

контроль однією з основних частин управління [13, 111].

Контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Державний нагляд здійснюється у випадках, коли мова йде про дотримання певних правил, умов, чинного законодавства. Функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері. Крім того, нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування. [14, 340].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [15] ототожнив поняття нагляду і контролю, визначивши, що це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» повноваження голови Держсільгоспінспекції обмежені, що проявляється в тому, що Міністр аграрної політики:

- 1) забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та контролює її реалізацію Держсільгоспінспекцією;
- 2) погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені Держсільгоспінспекцією проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- 3) визначає пріоритетні напрями роботи Держсільгоспінспекції та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи;
- 4) вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно кандидатури на посаду голови Держсільгоспінспекції і за його пропозицією – стосовно кандидатур на посади його заступників;
- 5) погоджує структуру апарату Держсільгоспінспекції;
- 6) видає обов'язкові до Держсільгоспінспекції накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності Держсільгоспінспекції;
- 7) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату Держсільгоспінспекції;
- 8) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів Держсільгоспінспекції;
- 9) погоджує пропозиції голови Держсільгоспінспекції щодо утворення, реорганізації, ліквідації його територіальних органів як юридичних осіб публічного права та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;
- 10) погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів Держсільгоспінспекції як структурних підрозділів апарату цього органу;
- 11) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів Держсільгоспінспекції повністю чи в окремій частині;
- 12) доручає керівнику Держсільгоспінспекції скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів Держсільгоспінспекції повністю чи в окремій частині;
- 13) порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника Держсільгоспінспекції та його заступників;

- 14) ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату Держсільгоспінспекції, його територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління;
- 15) ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно голови Держсільгоспінспекції, його заступників, інших державних службовців і працівників апарату Держсільгоспінспекції та його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;
- 16) приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності Держсільгоспінспекції та її територіальних органів;
- 17) заслуховує звіти про виконання покладених на Держсільгоспінспекцію завдань та планів її роботи;
- 18) визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;
- 19) визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегії Держсільгоспінспекції;
- 20) визначає порядок обміну інформацією між міністерством та Держсільгоспінспекцією, періодичність її подання;
- 21) вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності Держсільгоспінспекції.

Рахуємо, що Міністр має право давати вказівки голові Держсільгоспінспекції щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, але обмежувати діяльність самого органу – не може. Особливо такі дії у правовідносинах Міністерства щодо центральних органів виконавчої влади діяльність яких спрямовується і координується Міністром проявляються в Порядку спрямування та координації центральних органів виконавчої влади, затвердженого наказом Міністерства 24 травня 2011 року № 193. Вказаним актом обмежується діяльність Держсільгоспінспекції в частинах: видачі документів дозвільного, погоджувального характеру, висновків експертиз, формуванням кадрового резерву Держсільгоспінспекції, створення підпорядкованих підприємств та затвердження їх статутів та інше.

Отже, Держсільгоспінспекція займає визначальне місце в системі центральних органів виконавчої влади, оскільки її діяльність направлена на забезпечення якісними та безпечними сільськогосподарськими продуктами населенню, а також на безпечне довкілля.

Нині в системі Держсільгоспінспекції відбуваються нові утворюючі (реформаційні процеси), в результаті яких передбачається створити мобільну, ефективну, відкриту і головне, відповідальну перед людьми, владну вертикаль. Однак, не дивлячись на важливе самостійне місце в системі центральних органів виконавчої влади, діяльність Держсільгоспінспекції обмежується не лише законами, але й актами Міністерства.

Вважаємо, для ефективного виконання покладених на Держсільгоспінспекцію завдань та запровадження ефективного механізму його реалізації, повноваження Держсільгоспінспекції потрібно розширити в таких сферах діяльності:

1. Надати право видачі актів нормативно-правового характеру та подачі на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених Держсільгоспінспекцією проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України.
2. Керівник Держсільгоспінспекції повинен бути незалежною особою при виконанні своїх обов'язків, тому його повинен призначати особисто Президент України без ніяких погоджень Міністра. Вказане стосується і заступників керівника Держсільгоспінспекції, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату Держсільгоспінспекції.

3. Голова Держсільгоспінспекції повинен мати право самостійно утворювати, реорганізовувати та ліквідувати територіальні органи Держсільгоспінспекції в межах граничної чисельності, затвердженої Кабінетом Міністрів України.

Оскільки систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, вважаємо необхідним у роботі Держсільгоспінспекції створити законодавчі умови щодо діяльності патронатної служби.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085// Офіційний вісник України, 2010 р., № 94, стор. 15, ст. 3334.
2. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2434.
3. Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади: Указ Президента України від 12.03.1996р. № 179/96 // Урядовий кур'єр. – 1996 . – 28 березня. – №56-57.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні [Проект]. – К.: Державна комісія по проведенню в Україні адміністративної реформи, 1998. – 60 с.
5. Энциклопедический юридический словарь / Под ред. В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА – М., 1999. – 368 с.
6. Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития / Отв. ред. Бачило И.Л. – М.: Юристь, 1998. – 432 с.
7. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199// Офіційний вісник Президента України, 2010 р., № 34, / Спеціальний випуск /, стор. 3, стаття 1087.
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166//Офіційний вісник України від 18.04.2011 – 2011 р., № 27, стор. 20, ст. 1123/
9. Скакун О.Ф. Теория права и государства: учебник / О.Ф. Скакун, Н.К. Подберезский. – Харьков: Нац. юрид. акад. Украины, 1997. – 496 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник [для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2002. – 443 с.
11. Словник політологічних термінів / Укладач М.Ф. Макарець. – Дніпропетровськ: ДЮІ, 2001. – 80 с.
12. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право” / Л.А. Савченко; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 25 с.
13. Курило В.І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: монографія / В.І. Курило; за заг. ред. В.К. Шкарупи. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2007. – 312 с. – Бібліогр.: С. 281-310.
14. Державне управління в Україні: навчальний посібник / За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 432 с.
15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 887// Офіційний вісник України – 2007 р., № 44, стр. 12, стаття 1771, код акта 40114/2007.