

УДК 342 (477)

С. В. Дегтярьова
кандидат юридичних наук,
докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СФЕРИ ПРЕДМЕТУ АДМІНІСТРАТИВНО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АПК

Постановка проблеми. На сьогоднішній день вже ні в кого не викликає сумніву, що агропромисловий комплекс України посідає значне місце в народному господарстві та представляє собою сукупність галузей народного господарства, зайнятих виробництвом продукції сільського господарства, при цьому не обмежуючись сільськогосподарською продукцією, включаючи інші товари споживання, її зберіганням, переробкою і доведенням до споживача. А відтак, не викликає сумніву важливість здійснення належного регулювання відповідною сферою суспільних відносин, що в свою чергу викликає жваву дискусію з приводу того, чи є агропромисловість предметом правового регулювання, та в чому полягає його зміст в цьому контексті.

Стан дослідження. Агропромисловий комплекс України та проблеми його функціонування у своїх наукових працях розглядали: Т.В. Остапенко, Т.О. Коломоець, В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, Н. Б. Писаренко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, агропромисловий комплекс України як предмет адміністративно-правового регулювання фактично не розглядався вченими.

Саме тому **метою статті** є: дослідити сферу предмету адміністративно правового регулювання АПК.

Виклад основного матеріалу. Під поняттям предмет адміністративно-правового регулювання в рамках нашого дослідження ми будемо розуміти групи однорідних суспільних відносин регулятивного характеру, які формуються між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами та полягають в адмініструванні різних сфер суспільного життя, що полягає у наданні адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією, що реалізуються в рамках певного органу державної влади, місцевого самоврядування чи недержавної організації, у випадку делегування їй державних повноважень, з метою забезпечення його (її) належного функціонування, що передбачає здійснення внутрішньо-організаційні управлінські відносини.

Аналіз наукової літератури дає нам змогу окреслити сферу предмету адміністративно правового регулювання АПК:

1) це коло суспільних відносин. Основним елементом, який визначає АПК як предмет адміністративно-правового регулювання є групи однорідних суспільних відносин регулятивного характеру, які формуються між суб'єктами публічної адміністрації, які діють з метою забезпечення належного державного впливу на сферу АПК України та приватними особами, до яких належать сільськогосподарські підприємства, їх об'єднання, фермерські господарства, особисті селянські господарства громадян, члени і наймані працівники сільськогосподарських підприємств та ін.

Вказані відносини виникають у процесі організації та ведення сільськогосподарської діяльності й агропромислового виробництва, які врегульовуються нормами права, що складаються в процесі виробництва сільськогосподарської продукції, а також після її перероблення та реалізації. Водночас виникають відносини щодо використання земельних ділянок і майна сільськогосподарських товаровиробників, їхнього матеріально-технічного забезпечення, трудові відносини, відносини щодо організаційного забезпечення функціонування цього сектора економіки тощо.

До того ж, у зв'язку з тим, що АПК, 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 середовища та розвиток підприємництва в цій сфері, а з іншого – забезпечувати соціальний захист населення.

Суб'єкти публічної адміністрації 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 [1]. Нормативно-правовою базою адміністративно-правового регулювання у сфері АПК є положення цілою низки законів та підзаконних нормативних актів. 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»; 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»; тщо. Звичайно, це не всі нормативні акти, нині, виходячи з планів нового уряду планується злиття Мінекономрозвитку і Міністерства аграрної політики, що звичайно, потягне за собою прийняття нових актів, що будуть визначати взаємовідносини між учасниками АПК [2].

До коло суб'єктів публічної адміністрації відносяться Президент України й Кабінет Міністрів України визначають потребу держави в сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку та ін. Президент України й Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції та бюджетного фінансування створюють, реорганізують і ліквідують центральні та місцеві органи державного управління агропромисловим комплексом Верховна Рада України визначає державну політику в сфері агропромислового комплексу, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науковотехнічного, соціального і культурного розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування, напрямки та обсяги інвестиційної політики Відповідні функції у сфері управління агропромисловим комплексом виконують на підвідомчій їм території обласні, районні місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Так, органи місцевого самоврядування вирішують питання передачі земельних ділянок у власність; надання їх у користування, в тому числі на умовах оренди; реєструють права власності, права користування землею й договори на оренду землі, вилучення (викуп) земель, стягнення плати за землю, ведення земельно-кадастрової документації; погоджують будівництво жилих, виробничих, культурно-побутових та інших будівель і споруд на земельних ділянках [3, с. 328]. Також управління визначають серед своїх завдань: організацію державної політики з питань розвитку агропромислового комплексу, виробництва і закупівлі сільськогосподарської продукції та продовольства для державних і регі-

ональних потреб, удосконалення інфраструктури ринку продовольства, маркетингу у сфері продовольчого забезпечення; забезпечення виконання актів законодавства з питань агропромислового комплексу і систематичний контроль за їх реалізацією; організація роботи державних служб з питань насінництва і розсадництва, сортовипробовування і захисту рослин, плеїнної справи, заготівлі та якості продукції, наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці та техніки безпеки; здійснення заходів щодо державної підтримки товаровиробників, цільового використання бюджетних коштів, сприяння демонополізації виробництва і розвитку конкуренції, створення рівних умов для розвитку всіх форм власності та господарювання в агропромисловому комплексі [4, с. 177].

Особливої значущості набуває питання реалізації повноважень органів спеціальної компетенції, повноваження яких визначено в різних нормативно-правових актах Центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, серед яких Міністерство аграрної політики України (Мінагрополітики) – це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової та переробної промисловості, рибного господарства та комплексного розвитку сільських територій. А також створені спеціалізовані органи державного управління, задля здійснення державного управління в деяких галузях АПК, такі як, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне агентство лісових ресурсів України; Державний комітет рибного господарства України [1].

2) провідною рисою предмета адміністративного регулювання АПК є його публічна природа та проблеми щодо надання публічною адміністрацією адміністративних сервісних послуг, застосуванні певних засобів владно-організуючого впливу як адміністративного, так і економічного характеру, основними з яких можна навести:

– ліцензування (широко застосовується в АПК та має на меті захист життя та здоров'я громадян та навколишнього природного середовища від неконтрольованого і потенційно небезпечного ведення окремих видів господарської діяльності. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5] визначає види господарської діяльності в агропромисловому комплексі, що підлягають ліцензуванню; – сертифікація (є одним із найважливіших інструментів забезпечення якості сільськогосподарської продукції та захисту споживачів від недоброякісної продук-

ції). Наприклад, відповідно до Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 04 липня 2002 р. [6], існує механізм обов'язкової сертифікації якості зерна при здійсненні експортно – імпортних операцій та сертифікацію послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки;

– цінове регулювання, а саме тимчасове адміністративне регулювання цін, що відповідно до норм Закону України «Про державну підтримку сільськогосподарства України» [7] передбачає собою комплекс адміністративних заходів, спрямованих на упередження чи зупинку спекулятивного або узгодженого встановлення цін продавцями та/або покупцями об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку. Рішення про запровадження вказаного режиму тимчасового адміністрування встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням Аграрного фонду, у тому числі і з метою регулювання окремих об'єктів державного цінового регулювання. Останніми можуть виступати такі об'єктами (товари) державного цінового регулювання на аграрному ринку як: пшениця і суміш пшениці та жита (меслин), жито, ячмінь, овес, кукурудза, борошно пшеничне або суміші пшениці та жита (меслину), соєві боби, насіння льону, насіння ріпаку, насіння соняшнику, шишки хмелю, цукор з цукрових буряків; держава здійснює регулювання гуртових цін окремих видів сільськогосподарської продукції, встановлюючи мінімальні та максимальні закупівельні ціни, а також застосовуючи інші заходи, визначені зазначеним законом, при дотриманні правил антимонопольного законодавства та правил добросовісної конкуренції) [8, с. 127].

– кредитна підтримка – а саме надання бюджетної позики, а для суб'єктів господарювання агропромислового комплексу – державна підтримка через механізм здешевлення кредитів (кредитна субсидія), порядок якої визначається Розділ IV Закону № 1877-IV [7];

– дотаційна підтримка (об'єктами бюджетної дотації є: коні живі призначені для забою, велика рогата худоба жива; свині живі; вівці живі, кози живі, свійська птиця жива, кролі свійські живі, молоко незбиране вищого, першого та другого ґатунків або вершки не згущені. Об'єктом бюджетної дотації також є племінна бджолина сім'я, визначена такою згідно із Законом України «Про бджільництво» [9], а суб'єктами, в свою чергу є безпосередній виробник об'єкта такої дотації. Бюджетна дотація або спеціальна бюджетна дотація виплачується Аграрним фондом у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Розмір бюджетної дотації на черговий бюджетний рік встановлюється Кабінетом Міністрів України).

4) здійснення контролю – як один з найбільш поширених і дієвих способів та засобів забезпечен-

ня законності і дисципліни в процесі здійснення державної виконавчої влади. Акцентується увага, що основною метою державного контролю в аграрному секторі економіки держави є задоволення інтересів громадян – споживачів продукції агропромислового комплексу, забезпечення їх екологічно чистими, безпечними і доступними продуктами харчування, а також забезпечення інтересів фізичних і юридичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції, задоволення їх потреб в якісній сировині та справедливій оплаті за вироблену продукцію. Зміст якого у сільському господарстві сьогодні охоплює контрольню контрольню-наглядові функції щодо широкого спектру діяльності сільськогосподарських підприємств, організацій, установ, об'єднань не залежно від форм власності та організаційно-правових форм. Він включає як контроль безпосередньо за виробництвом, зберіганням, переробкою та реалізацією сільськогосподарської продукції, так і контроль за усіма іншими умовами аграрного виробництва, що включає екологічний та земельний контроль, а також інші види державного контролю, що носять загальний характер для усіх об'єктів контролю у державі [10, с. 16]. При цьому, кожній ділянці сільського господарства притаманні ряд своїх, індивідуально визначених принципів, що характеризуються специфікою його об'єкта. Так, наприклад, відповідно до ст. 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

5) невід'ємною складовою предмета адміністративно правової діяльності в АПК є засоби відповідальності державних органів та їх посадових осіб за неправомірні дії або бездіяльність щодо суб'єктів що здійснюють сільськогосподарську діяльність в сфері АПК. Так, згідно ст. 52 Конституції України кожен має право на оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності Органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб. Так, позитивна і ретроспективна відповідальність посадовця в комплексі, постійна наявність першої і загроза виникнення другої у разі неправомірної поведінки, можливість ініціативи суб'єкта аграрного господарювання у порушенні процедури притягнення до адміністративної відповідальності, кореспондування взаємних суб'єк-

тивних прав і обов'язків у своїй сукупності зумовлюють таку характеристику, характерну рису адміністративних правовідносин в площині службовець – суб'єкт аграрного господарювання [10].

6) важливою рисою зазначеного предмета є можливість застосування державними органами заходів державного примусу, щодо тих суб'єктів господарювання, які порушують систему аграрного законодавства. Адміністративна юрисдикційна діяльність Державної ветеринарної та фітосанітарної служби та Державної інспекції сільськогосподарства – встановлена законодавчими та нормативно-правовими актами діяльність, направлена на здійснення протидії розповсюдженню хвороб і шкідників сільськогосподарства та притягнення правопорушників до відповідальності. Інспекційні органи зобов'язані оперативно реагувати на правопорушення і тим самим спонукати винних осіб до правомірної поведінки. Органи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог щодо виконання фітосанітарних заходів (ст. 105 КУпАП), ввезенням в Україну, вивезенням з України, транзитом через її територію, вивезенням з карантинних зон або ввезенням до них об'єктів регулювання, які не пройшли фітосанітарного контролю (ст. 106 КУпАП) та ін.

Висновок. З урахуванням зазначеного вважаємо за доречне встановити, що АПК безумовно може виступати в якості предмета адміністративно-правового регулювання який полягає у системі суспільних відносин між суб'єктами державного контролю за приватними особами, що здійснюють сільськогосподарську діяльність, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг, з метою публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства держави, при суворому дотриманні принципу законності із можливістю застосування до суб'єктів сільськогосподарства, які порушують аграрне законодавство засобів державного примусу.

Література

1. Стеценко С. Г. Адміністративне право України Навчальний посібник. Київ: Атіка. 2007. 624. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko.html>.
2. Ліквідація Мінагрополітики – реакція ринку. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/611-likvidatsiya-minagropolitiki--reaktsiya-rinku>.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер. 2007. 544 с.

4. Бортник В. А. Адміністративне право України: навч. посіб. / В. А. Бортник. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 222 с.

5. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 23. Ст.158.

6. Про зерно та ринок зерна в Україні: Закон України від 04 липня 2002 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 35. Ст.258.

7. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України 24 червня 2004 року № 1877-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 49. Ст. 527.

8. Публічне адміністрування – основа реалізації державної політики в агропромисловому комплексі України. *Право та інновації* № 2 (22) 2018. С. 125-129.

9. Про бджільництво: Закон України від 22 лютого 2000 року № 1492-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 21. Ст.157.

10. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ Б.в. 2008. 39 с.

Анотація

Дегтярьова С. В. До характеристики сфери предмету адміністративно правового регулювання АПК. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства визначено та надано характеристику сфери предмету адміністративно правового регулювання АПК. Наголошено, що АПК безумовно може виступати в якості предмета адміністративно-правового регулювання який полягає у системі суспільних відносин між суб'єктами державного контролю за приватними особами, що здійснюють сільськогосподарську діяльність, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг, з метою публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства держави.

Ключові слова: агропромисловість, предмет, предмет регулювання, адміністративно-правове регулювання.

Аннотация

Дегтярева С. В. К характеристике сферы предмета административно правового регулирования АПК. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, определена и охарактеризована сфера предмета административно правового регулирования АПК. Отмечено, что АПК безусловно может выступать в качестве предмета административно-правового регулирования, который состоит в системе общественных отношений между субъектами государственного контроля за частными лицами, осуществляющими сельскохозяйственную деятельность, возникающих в сфере властно-распорядительной деятельности, предоставления административных сервисных услуг, с целью публичного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, нормального функционирования гражданского общества.

Ключевые слова: агропромышленность, предмет, предмет регулирования, административно-правовое регулирование.

Summary

Degtyareva S. V. To the characteristics of the scope of the subject of administrative regulation of agroindustrial complex. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation, a characteristic of the sphere of the subject of administrative and legal regulation of agriculture is defined and given. It is emphasized that the agroindustrial complex

can certainly act as a subject of administrative and legal regulation, which consists in the system of public relations between the subjects of state control over private persons engaged in agricultural activity, arising in the sphere of power and administrative activity, provision of administrative services, the purpose of public protection of the rights and freedoms of man and citizen, the normal functioning of the civil society of the state.

Key words: agro-industry, subject, subject of regulation, administrative and legal regulation.