

## ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342 (477)

**С. В. Дегтярьова**  
кандидат юридичних наук,  
докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

**АГРОПРОМИСЛОВИЙ КОМПЛЕКС УКРАЇНИ ЯК ПРЕДМЕТ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**Постановка проблеми.** Необхідність всебічного вивчення предмета адміністративно-правового регулювання агропромислового комплексу України обумовлюється певним рівнем недосконалої норм чинного національного законодавства в царині правового забезпечення перетворення й функціонування сучасного агропромислового комплексу та регламентації аграрних відносин – як внутрішніх, так і зовнішніх. А також системним реформуванням зазначеної сфери в умовах сьогодення, у змісті яких говорить про те, що до пріоритетних завдань держави належить розвиток агропромислового комплексу на державному та регіональному рівнях, на фоні незадовільного правового забезпечення аграрних реформ в минулому. До того ж, здійснення адміністративно-правового регулювання агропромислового комплексу обумовлено також і соціально-економічними потребами суспільства та необхідністю мінімізації рівня ризику як для продавців, так і покупців. Більше того регулювання агропромислового комплексу України зумовлюється державним інтересом гарантування соціального спокою та стабільності у суспільстві, особливо в умовах сучасних світових кризових явищ. Останнє є одним із важливих чинників у вирішенні ряду соціальних та економіко-правових проблем в країні.

**Стан дослідження.** Агропромисловий комплекс України та проблеми його функціонування у своїх наукових працях розглядали: Т.В. Остапенко, Т.О. Коломоєць, 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 агропромисловий комплекс України як предмет адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Визначаючи в якості предмета адміністративно-правового регулювання агропромисловий комплекс України необхідним є визначення зміст останнього, що викликає певні розбіжності в наукових дослідженнях. В контексті дослідження необхідним на наш погляд є визначення того, що питань які стосується безпосередньо АПК, а саме його визначення. Так, Т.В. Остапенко наголошує, що це «цілісне полікомпонентне утворення, що складається з видів діяльності основного виробництва, виробничої та соціальної інфраструктури, пов'язаних між собою технологічними, організаційними та економічними зв'язками з приводу виробництва, обміну, розподілу та споживання продукції сільськогосподарського походження задля досягнення інтеграційної мети національної соціально-економічної системи – забезпечення продовольчої та агросировинної безпеки держави» [1, с.30]. Тобто авторами наголошується на наявності взаємозв'язку між основними видами економічної діяльності АПК та соціальної інфраструктурою, а також наголошено на необхідності забезпечення продовольчої безпеки держави. Основна увага приділяється залежності взаємовідносин сільського господарства та галузей промисловості від рівня агропромислової інтеграції. Отже, АПК охоплює усі стадії виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та її переробки, виробництво засобів виробництва для сільського господарства і тісно пов'язаних з ним галузей, їх матеріально-технічне забезпечення і виробниче обслуговування [2].

З чого вбачається, що агропромисловий комплекс має складну структуру, оскільки до нього належать: 1) галузі, що виробляють засоби для сільськогосподарського виробництва та інших галузей; 2) сільськогосподарське виробництво; 3) галузі, що здійснюють переробку, збереження, транспортування продукції із сільськогосподарської сировини, доведення її до споживача; 4) виробнича і соціальна інфраструктура. А з урахуванням

виключної значущості цієї сфери для народного господарства, Законом України від 17 жовтня 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» (з подальшими змінами) [3] її віднесено до пріоритетних.

Розкриваючи поняття предмета правового регулювання, очевидним є те, що кожний вчений наводить свої аргументи на користь визнання найбільш обґрунтованою саме його позиції, однак у цілому будь-які принципові протиріччя між зазначеними міркуваннями, на наш погляд, відсутні. У цьому контексті, здається, можна погодитися з А. В. Поляковим, який вважає протиріччя в трактуваннях предмета правового регулювання не виправданими, оскільки «право впливає на поведінку суб'єктів і регулює її, а поведінкові акти лежать в основі суспільних відносин, у зв'язку з чим, не буде помилкою, вважати, що предметом правового регулювання є суспільні відносини, які регулюються через поведінку суб'єктів соціальної взаємодії» [4, с. 443]. На думку А. В. Полякова, «в сферу правового регулювання повинні входити ті відносини, які об'єктивно потребують правового опосередкування і «вписуються» в правову структуру. Це означає, що вони мають своє місце в ієрархії соціальних цінностей, можуть бути змодельовані в правовій нормі і перекладені мовою суб'єктивних прав і обов'язків» [4, с. 443].

Вважаємо, що не можна недооцінювати важливість та значення визначення предмета правового регулювання, у зв'язку з чим спірною видається таке його трактування, згідно з яким констатується лише факт необхідності впливу на такі відносини з боку держави. Очевидно, що зміни стосуються не тільки потреб суспільства в цілому, а й інтересів конкретних осіб. Отже, на нашу думку, недостатньо говорити тільки про заінтересованість держави як про стримуючий критерій правового регулювання.

Так, аналізуючи пропоновані різними авторами визначення предмета правового регулювання, можна виділити два основні підходи. Відповідно до першого з них предметом правового регулювання слід вважати суспільні відносини. Відповідно, другим предметом є не самі суспільні відносини, а поведінка людей. Супротивники цієї точки зору стверджували, що через вплив на поведінку людей право регулює суспільні відносини, направляючи їх розвиток [5, с. 162]. Проміжну позицію займав Н. Немувайченко, який розглядав суспільні відносини як загальний об'єкт правового впливу [6]. Безпосереднім предметом правового регулювання є різноманітні дії, діяльність учасників цих відносин.

Водночас щодо визначення предмета конкретної галузі права як критерію виділення її із загальної системи права більш точним є виділення саме кола суспільних відносин, тому що саме вся

сукупність суспільних відносин дозволяє повного мірою визначити сферу дії та специфіку цієї правової галузі. Тому, не протиставляючи поведінку суб'єктів і суспільні відносини як об'єкти правового регулювання, погодимось з висловленою позицією, що предмет регулювання галузі – це «особлива специфічна сфера суспільних відносин». Однак чи всі суспільні відносини включаються в предмет правового регулювання? Щодо цього питання в юридичній науці також існують різні відповіді [5, с. 162].

Переважає більшість вітчизняних адміністративістів зазначає, що предметом правового регулювання адміністративного права виступають суспільні відносини управлінського характеру. Т.О. Коломоєць [7, с. 98] відзначав, що сьогодні у колах вітчизняних учених-адміністративістів домінує положення про поліструктурність та комплексність предмета адміністративного права. Ще одним дискусійним аспектом у питанні остаточного формулювання змісту предмета адміністративно-правової галузі є захоплення «дробленням» галузі, а саме: намагання окремих учених-адміністративістів обґрунтувати доцільність виокремлення чималої кількості нових підгалузей у межах галузі адміністративного права. Прикладом таких наукових «новацій» є пропозиція виокремлення, наприклад, будівельної галузі як підгалузі адміністративного права (зокрема, у дисертації О.В. Стукаленко, 2016 р. [8, с. 5]). Це викликає низку питань, пов'язаних із нормативним забезпеченням та фіксацією відповідних норм.

Як зазначає Т.О. Коломоєць [9, с. 29], відсутність у більшості наукових праць із подібними пропозиціями виокремлення підгалузей адміністративного права (наприклад, адміністративно-господарського, адміністративно-земельного, муніципального, службового, освітянського, атомного і навіть наукового права [10, с. 52-57]) детальної аргументації щодо наявності в відповідній сукупності норм права ознак самостійної галузі актуалізує наукову дискусію як щодо доцільності виокремлення таких елементів, так і щодо наявності в них ознак того чи іншого елемента системи права [9, с. 29].

Розмірковуючи про предмет адміністративного права, В. Галунько наголошує, що межі предмета сучасного адміністративного права окреслюються: по-перше, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг; по-друге, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності: у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; розпорядча діяльність полягає у прийнятті суб'єктами публічної адміністрації підзаконних

нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів на основі та з виконання законів. Відповідно, на його думку, предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації й об'єктами публічного управління, до яких належать: 1) приватні фізичні особи: а) громадяни України; б) іноземці; в) особи без громадянства; г) приватні фізичні особи зі спеціальним статусом (наприклад, фізичні особи-підприємці); 2) приватні юридичні особи; 3) підпорядковані по службі, які нижче стоять в ієрархічному статусі, суб'єкти публічної адміністрації [11, с. 85].

З огляду на всі наведені підходи, ми вважаємо зазначити, що В.Б. Авер'янов ще у 1999 р. вказував, що адміністративно-правове регулювання в практичній діяльності охоплює три поняття: державне управління, державно-адміністративне регулювання та державні послуги [12]. До того ж автор в якості предмета адміністративного права розглядає як групу однорідних суспільних відносин, що формуються у процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних і юридичних осіб; та у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права [13, с. 71].

Саме такий підхід дозволяє обґрунтувати не просто зв'язок понять «адміністративно-правове регулювання», а й перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері АПК з урахуванням сучасних тенденцій, розглядаючи це поняття у контексті предмета адміністративно-правового регулювання. З огляду на дослідження В.Б. Авер'янова, Р.В. Ігонін, у контексті визначення предмета адміністративного права як соціальних відносин у сферах державного управління, державного регулювання та державних послуг, доцільно позначити відносини в АПК та його діяльність загалом як фактор, що потребує

державної регламентації, причому регламентації адміністративного типу [14, с. 139].

Досліджуючи місце «управлінської складової» в структурі адміністративного права, В. Б. Авер'янов зазначає, що вона є тільки однією з частин діяльності органів публічної влади. Виходячи з цього він пропонує доповнити предмет адміністративного права трьома групами не «управлінських» відносин: а) тих, які виникають у зв'язку з підготовкою і прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу реалізації численних суб'єктів прав приватних осіб; б) відносин як реагування на різноманітні інші звернення приватних осіб, включаючи розгляд в адміністративному порядку їхніх скарг; в) відносин щодо застосування адміністративного примусу [15]. При цьому, на його думку, за будь-якого підходу до тлумачення предмета адміністративного права за управлінськими відносинами в цілому зберігається провідне визначальне місце [16, , с. 241].

Тож, наукові позиції окреслюють предмет регулювання адміністративного права вже більш масштабно. Так, зокрема, вказується, що:

- сукупність відносин, які нині регулюються адміністративним правом, перетворюють на предмет галузі такі чинники, як публічна адміністрація, публічне адміністрування, відносини адміністративних зобов'язань тощо [17, с. 22].

- адміністративне право регулює суспільні відносини: 1) які формуються в процесі публічного адміністрування економічної, соціально-культурної, адміністративно-політичної галузей, під час реалізації органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та деякими іншими недержавними інституціями повноважень, делегованих органами виконавчої влади; 2) які мають місце в реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновленні порушених прав суб'єктів адміністративного права; 3) які виникають під час застосування заходів адміністративного примусу щодо осіб приватного права [18, с. 10-11]; 4) які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод людини та громадянина, наданням особам приватного права різноманітних адміністративних послуг; 5) які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності; 6) які мають місце у внутрішній організаційній діяльності органів публічної влади; 7) які виникають у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [19, с. 58].

- зміст предмета адміністративного права утворюють відносини: 1) публічного управління; 2) відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за неправомірні діяння; 3) публічних послуг; 4) відповідальності за порушення встановлених правил [20, с. 34];

З опрацьованих джерел стає зрозумілим, що предмет адміністративного права утворюється за рахунок різних видів адміністративно-правових відносин (суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права), тобто, інакше кажучи, він є моністичним. Цей висновок, здавалося б, є очевидним та беззаперечним, адже у предметі адміністративного права, дійсно, знаходиться об'єднання виключно один вид правовідносин – адміністративно-правові відносини [21, с. 83].

**Висновок.** Отже, АПК 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. В свою чергу під поняттям предмет адміністративно-правового регулювання слід 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.

В рамках представленої в роботі проблематики предмет адміністративно-правового регулювання полягає у системі суспільних відносин між суб'єктами державної влади, а саме: вищими органами державної влади, так і спеціалізованими, місцевими органами виконавчої влади, які здійснюють державне регулювання АПК та 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 сільського господарства, які порушують аграрне законодавство засобів державного примусу.

### Література

1. Остапенко Т.В. Пріоритетні напрями розвитку вітчизняного АПК в умовах глобалізаційних викликів. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2015. Вип. 750. С. 29–32.
2. Адміністративне право України : Підручник. Вид. 2, змін, і доп.; За заг. ред. Т.О. Коломoeць. Істина, 2012. 528 с. URL: <https://pidruchniki.com/1502010455889/>

[pravo/administrativno-pravove\\_regulyuvannya\\_sferi\\_promislovosti#87](#).

3. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. № 45. Ст. 602.

4. Поляков А. В. Общая теория права. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. 642 с. С. 443.

5. Турінін О. В. Предмет адміністративно-правового регулювання службових відносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Том 1. С. 162–165.

6. Неумивайченко Н.М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 2(25). С. 155–162.

7. Коломoeць Т.А. Современная теория административного права Украины: тенденции и перспективы формирования. Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 года: в 3-х томах; под. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2016. Т. 1. 252 с. С. 97–102.

8. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2016. 36 с.

9. Коломoeць Т.О. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 27–33.

10. Мосьондз С.О. Наукове право як результат оновлення предмета адміністративного права України. *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 52–57.

11. Галуцько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 83–88.

12. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика; В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 431с. URL:<http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/692/38/>.

13. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Том 1. Загальна частина; ред. колегія. Київ : *Юридична думка*, 2004. 584 с.

14. Авер'янов В. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 2 (37). С. 139–149.

15. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11 (61). С. 57–63.

16. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право; Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Школик А.М., та ін.; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.

17. Курс адміністративного права: підручник; В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

18. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник; Т.О. Коломoeць. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

19. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : навч. посібник; Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

20. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція. Київ: Ін Юре, 2014. 240 с.

21. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харів: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

#### Анотація

**Дегтярьова С. В. Агропромисловий комплекс України як предмет адміністративно-правового регулювання.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, надано характеристику агропромислому комплексу України як предмету адміністративно-правового регулювання. Констатовано, що АПК 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.

*Ключові слова:* агропромисловий комплекс, предмет, адміністративно-правове регулювання, народне господарство.

#### Аннотация

**Дегтярёва С. В. Агропромышленный комплекс Украины как предмет административно-правового регулирования.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства,

охарактеризован агропромышленный комплекс Украины как предмет административно-правового регулирования. Констатировано, что АПК занимает значительное место в народном хозяйстве и представляет собой совокупность отраслей народного хозяйства, занятых производством продукции сельского хозяйства, при этом, не ограничиваясь сельскохозяйственной продукцией, включая другие товары потребления, хранения, переработкой и доведением до потребителя.

*Ключевые слова:* агропромышленный комплекс, предмет, административно-правовое регулирование, народное хозяйство.

#### Summary

**Dehtiarova S. V. Agroindustrial complex of Ukraine as a subject of administrative and legal regulation.** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation, a description of the agro-industrial complex of Ukraine as a subject of administrative and legal regulation is given. It is stated that agroindustrial complex occupies a significant place in the national economy and represents a set of branches of the national economy engaged in the production of agricultural products, while not limited to agricultural products, including other goods of consumption, its storage, processing and bringing to the consumer.

*Key words:* agro-industrial complex, subject, administrative and legal regulation, national economy.