

УДК 658:504.6

А. Ю. Любарець

ФУНКЦІЇ МІНАГРОПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Внаслідок прийняття Президентом України Указу від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» з метою «оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління» (відповідно до преамбули) було закріплено нову систему центральних органів виконавчої влади [1].

Внаслідок проведеної реорганізації Міністерство аграрної політики України було реорганізовано в Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке отримало статус головного органу в системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації та Державну інспекцію сільського господарства України як орган, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Отже, метою статті є проведення аналізу функцій та компетенції Міністерства аграрної політики та продовольства України з метою виявлення невластивих функцій.

В науковій літературі поняття «функції» розуміється як цілеспрямовані можливості та обов'язкова до виконання діяльність, спрямована на досягнення попередньо визначених результатів, які зумовлені такими факторами, як науково-технічний прогрес, необхідність суспільного розвитку та захист інтересів громадян. Як зазначав В.А. Юсупов, саме процес вивчення практичного застосування та аналіз необхідності здійснення тих чи інших завдань дають змогу формувати нові функції та вдосконалювати існуючі, а також, як наслідок, формувати науковий підхід для вдосконалення діяльності органів державної влади. Функції закріплюються в компетенції органів державного управління, відповідно до якої та в межах якої вони функціонують. А компетенція державного органу управління в свою чергу означає чітко визначений перелік завдань, який закріплено за цим органом у відповідності до сфери його діяльності та повноважень здійснювати завдання виконавчо-розпорядчого та нормовстановлюючого характеру [2, с. 58–59].

Такої самої позиції дотримується і І.Л. Бачило, який наголошував на тому, що функції за своєю природою є складовими елементами компетенції та визначають специфіку діяльності органу виконавчої влади і, як наслідок, виступають в якості правового явища [3, с. 52–54].

Не погоджуючись з такою гіпотезою, Б.М. Лазарев зазначав, що складовими елементами компетенції органу виконавчої влади є не безпосередньо його функції, а покладені на нього права (стосовно управління та розпорядження керованими об'єктами) й обов'язки (стосовно виконання завдань держави), що є необхідними для виконання певних функцій [4, с. 101–102].

У свою чергу В.Б. Авер'янов вказує на те, що компетенцію певного органу виконавчої влади слід розуміти як юридичне вираження функцій органів виконавчої влади шляхом закріплення цілей і завдань у спеціальних правових актах (статутних документах, положеннях тощо), необхідних для виконання поставлених завдань. А тому функції органів виконавчої влади (у тому числі державно-владні повноваження) слід розглядати як складовий елемент компетенції державних органів виконавчої влади [5, с. 71].

Варто зазначити, що основні функції Мінагрополітики України викладено у власному Положенні, яке затверджено Указом Президента України від 23 квітня 2011 року № 500/2011 «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України». Отже, до основних функцій міністерства належать:

- визначає пріоритетні напрямки та механізм розвитку у відповідних сферах та галузях;
- узагальнює практику застосування законодавства, а також в межах компетенції вносить пропозиції з його вдосконалення;
- аналізує та здійснює прогноз розвитку діяльності галузей агропромислового комплексу, а також необхідності насичення продовольчого ринку продуктами вітчизняного виробництва;
- вживає заходи, необхідні для якісного технічного переоснащення галузі, з урахуванням необхідності насичення продовольчого ринку;
- аналізує стан регіонального запасу продовольства;
- забезпечує надання підтримки підприємствам агропромислового комплексу, особистим селянським та фермерським господарствам;
- здійснення нормативно-правового регулювання у визначених галузях та сферах;
- забезпечує здійснення земельної реформи, лісового та мисливського господарства;
- вирішує питання, пов'язані з управлінням, спрямуванням та координацією агентств, інспекцією, служби, науковими установами, що знаходяться у сфері управління;
- в межах компетенції бере участь у формуванні та реалізації державної політики в галузях бюджетної, цінової, податкової, фінансово-кредитної, облікової, лізингової, митно-тарифної, страхової, інвестиційної гендерної, соціальної політики і т. д.;
- здійснює державне регулювання основних ринків сільськогосподарської продукції (у тому числі оптових), проведення моніторингу внутрішнього й зовнішнього аграрного ринку, здійснює заходи з нарощення експортного потенціалу, розвитку ринкової інфраструктури;
- розробляє та реалізовує державні цільові, галузеві та інші програми розвитку галузей агропромислового виробництва, удосконалення управління та розвитку сільських територій;
- забезпечення контролю за використанням та охороною земель усіх форм власності, охорони праці в аграрному секторі, якості та безпеки сільськогосподарської продукції, племінною справою у тваринництві, технічним станом тракторів, самохідних машин тощо [6].

Зазначені функції Мінагрополітики України виконує на принципах:

- законності;
- прямої заборони щодо втручання держави в господарську діяльність суб'єктів права власності;
- свободи підприємницької діяльності;
- державної підтримки діяльності сільськогосподарських товаровиробників;
- принцип протекціонізму;
- європейського солідаризму;
- створення однакових умов для всіх форм власності;
- взаємодії та взаємоузгодження діяльності всіх підприємств агропромислового комплексу;
- досягнення кінцевих результатів у сільськогосподарському виробництві, тощо [7, с. 764–766].

Крім того, всі зазначені вище функції мають відповідати загальним принципам, що визначені статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», наприклад:

- доцільності – існування обґрунтованої необхідності регулювання господарських відносин для вирішення конкретної проблеми;
- адекватності – відповідність форм і рівня регулювання господарських відносин; наявність ринкової вимоги вирішення існуючої проблеми з урахуванням усіх прийнятих альтернатив;
- збалансованість – забезпечення в процесі регуляторної діяльності захисту інтересів господарюючих суб'єктів, громадян (споживачів), держави [8].

Для створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання, як зазначалося вище, Мінагрополітики України відповідно до Положення законодавчо надано дозвіл та відповідні повноваження на здійснення регулюючого впливу на ринок сільськогосподарської продукції, а також опосередкований вплив на процеси, що виникають на ньому (наприклад, прогноз розвитку діяльності галузей агропромислового виробництва, необхідність насичення ринку продуктами вітчизняними виробництва тощо).

Крім того, вважаємо за необхідне зупинитися на пункті 7.207 Положення про Мінагрополітики України, який дає міністерству право затверджувати порядок реєстрації осіб, що здійснюють господарську діяльність, пов'язану з виробництвом і обігом об'єктів регулювання.

Слід зазначити, що статтею 6 Господарського кодексу України встановлено основоположні принципи господарювання в Україні, до яких, зокрема, належать:

- забезпечення економічної багатоманітності, рівний захист державою інтересів усіх суб'єктів господарювання у відповідності до закону;
- вільний рух капіталу та послуг на території держави;
- обмеження державного регулювання економічних процесів з метою створення умов для соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції, захисту прав споживачів тощо;
- забезпечення захисту інтересів національних товаровиробників;
- заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарські правовідносини [9].

Крім того, Порядком реєстрації осіб, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану з виробництвом та обігом об'єктів регулювання, затвердженим наказом Міністерства аграрної політики України від 21.11.2006 р. № 690, визначено, що:

- реєстрація таких осіб здійснюється на підставі перевірки об'єктів регулювання державним інспектором із карантину рослин (пункт 1.4);
- для реєстрації в Державній інспекції з карантину рослин особи подають заяву про проведення перевірки та реєстрацію особи, виписку з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (пункти 2.2., 2.3.);
- згідно з результатами розгляду заяви, виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та на підставі акта перевірки приймається рішення про реєстрації або відмову в реєстрації особи протягом 10 робочих днів (пункт 2.6.);
- кожній особі, яка включена до Реєстру осіб, Укрголовдержкарантин видає посвідчення про реєстрацію особи, яка здійснює господарську діяльність, пов'язану з виробництвом та обігом об'єктів регулювання, та надає семизначний реєстраційний номер (пункт 3.5.) [10].

Частина 1 статті 58 Господарського кодексу України встановлює, що суб'єкт господарювання підлягає державній реєстрації як юридична чи фізична особа-підприємець у порядку, визначеному законом [9], а саме Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців».

У свою чергу Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» передбачено, що:

- цей закон поширюється на державну реєстрацію юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб-підприємців (частина 1 статті 3);
- державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – засвідчення факту створення або припинення юридичної особи шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру (частина 1 статті 4);
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, здійснює реєстрацію (легалізацію) об'єднань громадян (у тому числі професійних спілок та їх об'єднань), благодійних організацій, політичних партій, творчих спілок та їх територіальних осередків, адвокатських об'єднань, торгово-промислових палат, асоціацій органів місцевого самоврядування, інших установ та організацій, визначених законом, та видає виписку з Єдиного державного реєстру, оформлену державним реєстратором відповідного центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, за місцезнаходженням юридичної особи. (частина 4 статті 3) [11].

Тому тут варто погодитися з М.С. Кожух, який стверджує, що, по-перше, нормативно-правовим актом, який визначає особливий порядок державної реєстрації, може бути лише закон, а не підзаконний акт, право на прийняття якого надано міністерствам, у тому числі Мінагрополітики України; по-друге, за загальним правилом, законодавством не передбачена можливість заміни державного реєстратора іншим органом з аналогічними повноваженнями [12, с. 491].

Особа, що здійснила державну реєстрацію відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», вже фактично набуває статусу суб'єкта господарювання, а реєстрація суб'єкта господарювання для можливості здійснення господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом і обігом об'єктів регулювання, про що йшла мова вище, призводить фактично до подвійної реєстрації суб'єктів господарювання, адже після здійснення процедури реєстрації відповідно до закону особа мусить додатково здійснювати реєстрацію відповідно до підзаконного акту. До того ж варто зазначити, що здійснення подвійної/додаткової реєстрації не передбачено жодними нормами господарського законодавства, а тому фактично Мінагрополітики України й не має правових підстав її вимагати.

Крім того, нез'ясованими залишаються навіть логічні засади такої реєстрації, адже вона не надає ніяких переваг, не змінює правового статусу суб'єктів господарювання та фактично не тягне за собою ніяких юридичних змін стосовно прав/обов'язків, що можуть виникати в суб'єкта господарювання.

Статтею 6 Конституції України встановлено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [13]. Аналогічну норму містить і частина 1 статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [14].

У розрізі цих статей викликають подив і інші неприродні для центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики функції, закріплені в Положенні про Мінагрополітики України, а саме:

- затверджує зразки заяви (клопотання) й журналу реєстрації оригіналів документації із землеустрою та з оцінки земель, матеріалів і документації державного земельного кадастру (пункт 7.31 Положення);
- затверджує порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (протиерозійні гідротехнічні споруди, рекультивация зруйнованих земель) державного замовлення (пункт 7.45 Положення);
- забезпечує здійснення землеустрою, оцінки та ринку земель, установа меж області, району, міста, району в місті, села й селища, проведення земельної реформи (пункт 20 Положення).
- затверджує межі особливо захисних лісових ділянок і вводить режим обмеженого лісокористування на них (пункт 7.166 Положення);
- затверджує форми списку осіб суднового екіпажу (суднова роль), списку пасажирів на риболовних суднах, форму рибачьких квитків, форми суднових радіо- й машинного журналів і правила їх ведення на риболовних суднах (п. 7.223 Положення);
- затверджує зразок посвідчення стернового-моториста, зразок свідоцтва про виключення риболовного судна з Державного суднового реєстру України або Суднової книги України (пункт 7.233 Положення).

Така сама неординарна ситуація знайшла відображення в Положенні про моніторинг земель, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661. В пункті 1 зазначеного Положення в редакції, що діяла до 25 квітня 2012 р. цілком закономірно та логічно було зазначено, що моніторинг

ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення проводиться Держземагентством України відповідно до затвердженого ним положення [15].

Нині ж, з урахуванням постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 334 «Про внесення зміни до пункту 1 Положення про моніторинг земель» моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення став черговою атиповою функцією Мінагрополітики України, що проводиться відповідно до затвердженого міністерством положення [16].

Закріплення за будь-яким органом функцій, що є нетиповим для його правового статусу, а також суперечить меті його створення, жодним чином не може здійснювати позитивний вплив на загальну тенденцію його діяльності. Вважаємо, що для вдосконалення правового статусу Мінагрополітики України з його Положення мають бути обов'язково вилучені нетипові для центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики функції, про які йшла мова вище.

Література

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
2. Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти [Текст] / В.А. Юсупов. – Волгоград : Изд-во Волгоградского ин-та экономики, социологии и права, 1998. – 152 с.
3. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М. Юридическая литература, 1976. – 198 с.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1971. – 280 с.
5. Державне управління в Україні : [навчальний посібник] під ред. В.Б. Авер'янова. – К., Наукова думка, 1999. – 265 с.
6. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326.
7. Тригубенко С.М. Основні принципи діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України як центрального органу виконавчої влади / С.М. Тригубенко // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 763–768. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12tcmovv.pdf>.
8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – Ст. 2157.
9. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. – № 21-22. – Ст. 144.
10. Про затвердження Порядку реєстрації осіб, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану з виробництвом та обігом об'єктів регулювання : Наказ Міністерства аграрної політики України, від 7 грудня 2006 р. № 1286/13160 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 50. – Ст. 3349.
11. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1172.
12. Кожух М.С. Господарсько-правовий статус міністерства аграрної політики та продовольства України / М.С. Кожух // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 489–494. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12kmctpu.pdf>.
13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011р. №3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
15. Про затвердження Положення про моніторинг земель, постанова Кабінету Міністрів України, від 20.08.1993 р. № 661 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 1. – Ст. 5.
16. Про внесення зміни до пункту 1 Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 р. № 334 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1191.

Анотація

Любарець А. Ю. Функції Мінагрополітики України. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду системи функцій Мінагрополітики України, проводиться їх науковий та практичний аналіз для виявлення нетипових функцій.

Ключові слова: функції, Мінагрополітики України, законність, нетипові, державний орган, повноваження.

Аннотация

Любарець А. Ю. Функции Минагрополитики Украины. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению системы функций Минагрополитики Украины, проводится их научный и практический анализ для выявления нетипичных функций.

Ключевые слова: функции, Минагрополитики Украины, законность, нетипичные, государственный орган, полномочия.

Summary

Lyubarets A. Yu. Functions of the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine. – Article.

The article is devoted to the functions of Agrarian Policy of Ukraine, conducted their research and practical analysis to identify atypical features.

Key words: features Agrarian Policy of Ukraine, legality, custom, public authority, powers.

УДК 351.746

С. О. Постольник

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ НЕДЕРЖАВНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Актуальність теми. Необхідною передумовою становлення України як правової держави є належне забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від протиправних посягань, що забезпечується в сучасних країнах існуванням системи державних правоохоронних органів та недержавних інституцій. Утім недержавна правоохоронна діяльність в Україні перебуває наразі в зародковому стані, а державні правоохоронні органи не користуються серед населення довірою.

Пошук нових ефективних форм боротьби із правопорушеннями, зміцнення законності і правопорядку в суспільстві повинні ґрунтуватися на сучасній доктрині про юридичну природу охоронної діяльності. Це положення приводить до необхідності з'ясування ролі й місця охоронної діяльності в правоохоронній діяльності в цілому, формуванні методологічних підходів до вивчення її природи, організаційно-правових засад її здійснення, аналізу особливостей правового регулювання діяльності суб'єктів охоронної діяльності в Україні та вдосконаленню поняттєво-категоріального апарату в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика діяльності недержавних охоронних структур недостатньо розроблена у вітчизняній науковій літературі. Більш повною тематика досліджена російськими дослідниками, оскільки детективна та недержавна охоронна діяльність там існує ще з початку 90-х рр. До проблем недержавної правоохоронної діяльності звертались О.Є. Користін, С.Ю. Журавлев, Е.Г. Андреев, В.И. Толоконников, А.Ю. Федорова, Н.П. Печников, В.С. Четвериков, Г.А. Аванесова, А.І. Алексеев, С.В. Бородин, А.А. Герцензон, П.С. Дагель та інші.