

## ДО ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ

Дегтярьова С. В.

Метою статті є визначити проблемні питання у взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері та охарактеризувати шляхи їх вирішення. На основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених окреслено окремі проблеми у взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері. Визначено, що незалежно від рівня суб'єктів, які взаємодіють між собою в рамках державного регулювання в агропромисловій сфері, у цій галузі залишається чимала кількість проблем, які потребують негайного вирішення.

Запропоновано авторське бачення можливих шляхів вирішення окреслених у статті проблем щодо взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері. Наголошено, що взаємодія передбачає наявність специфічних форм, зв'язків і способів впливу суб'єктів взаємодії одне на одного в процесі їх спільної діяльності. Тому дослідження проблемних аспектів взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері має важливе як теоретичне, так і практичне значення. З'ясовано, що взаємодія Міністерства аграрної політики та продовольства України з вищими органами державної влади здебільшого зводиться до розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів із питань, які належать до його компетенції.

**Ключові слова:** взаємодія, суб'єкт, державне регулювання, агропромислова сфера, вертикальна взаємодія, горизонтальна взаємодія.

Целью статьи является определить проблемные вопросы во взаимодействии субъектов государственного регулирования в агропромышленной сфере и охарактеризовать пути их решения. На основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых обозначены отдельные проблемы во взаимодействии субъектов государственного регулирования в агропромышленной сфере. Отмечено, что независимо от уровня субъектов, взаимодействующих между собой в рамках государственного регулирования в агропромышленной сфере, в этой отрасли остается немалое количество проблем, требующих немедленного решения.

Предложено авторское видение возможных путей решения обозначенных в статье проблем во взаимодействии субъектов государственного регулирования в агропромышленной сфере. Отмечено, что взаимодействие предполагает наличие специфических форм, связей и способов воздействия субъектов взаимодействия друг на друга в процессе их совместной деятельности. Исследования проблемных аспектов взаимодействия субъектов государственного регулирования в агропромышленной сфере имеет важное как теоретическое, так и практическое значение. Установлено, что взаимодействие Министерства аграрной политики и продовольства Украины с высшими органами государственной власти в основном сводится к разработке проектов законов и других нормативно-правовых актов по вопросам, относящимся к его компетенции.

**Ключевые слова:** взаимодействие, субъект, государственное регулирование, агропромышленная сфера, вертикальная взаимодействие, горизонтальное взаимодействие.

The purpose of the article is to identify the problematic issues in the interaction of state regulators in the agro-industrial sphere and to characterize the ways of solving them. On the basis of the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, some problems in the interaction of the subjects of state regulation in the agro-industrial sphere are outlined. It is noted that irrespective of the level of the entities that interact with each other within the state regulation in the agro-industrial sphere, there remain a considerable number of problems that need immediate resolution. The author's vision of possible ways of solving the problems identified in the article on the interaction of state regulators in the agro-industrial sphere is offered.

It is emphasized that interaction implies the presence of specific forms, relationships and ways of influencing the subjects of interaction with each other in the course of their joint activity. Therefore, the study of the problematic aspects of the interaction of state regulators in the agro-industrial sphere is important, both theoretical and practical. It has been found out that the interaction of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine with the higher bodies of state power is mostly reduced to the development of draft laws and other normative legal acts on issues within its competence.

In addition, the Ministry approves draft laws, other legislative acts, which are received for approval by other ministries and central executive bodies, prepares, within the limits of the powers provided for by the law, conclusions and proposals for draft laws, other legislative acts submitted for consideration by the Cabinet Ministers of Ukraine, and draft laws submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine by other subjects of the right of legislative initiative, normative-legal acts of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea. It is concluded that ensuring the qualitative and effective interaction of the subjects of state regulation in the agro-industrial sphere is essential, both for the functioning of these entities in particular and the entire agro-industrial sector in general.

**Key words:** interaction, subject, state regulation, agro-industrial sphere, vertical interaction, horizontal interaction.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Множинність суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері обумовлює необхідність забезпечення ефективної взаємодії між ними. У найбільш загальному розумінні взаємодія - це спільна діяльність декількох суб'єктів, спрямована на досягнення певної мети. В свою чергу під взаємодією суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері слід розуміти спільну взаємоузгоджену діяльність уповноважених органів державної влади, яка спрямована на досягнення єдиної спільної мети, досягнення якої в свою чергу вимагає вирішення низки важливих завдань. Взаємодія, окрім всього вказаного вище, передбачає наявність специфічних форм, зв'язків і способів впливу суб'єктів взаємодії одне на одного в процесі їх спільної діяльності. Тому дослідження проблемних аспектів взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері має важливе як теоретичне, так і практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі проблемні питання діяльності суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері у своїх наукових працях розглядали С.М. Тригубенко, В.О. Болотова, М.М. Ейдельберг, Г.О. Дорошенко, А.О. Семенець, О.В. Богоявленський, О.О. Тертичний, В.Я. Малиновський, Є.В. Гармаш, А.П. Тарнавська, В.В. Вербець, А.П. Мукшименко, Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня та інші. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, можна констатувати, що проблема взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері фактично залишилася поза увагою правників.

**Метою статті** є визначити проблемні питання взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері та охарактеризувати шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Варто зазначити, що агропромисловість за своєю структурою є складною та багатогранною сферою, яка вимагає налагодження якісної та результативної взаємодії між суб'єктами її державного регулювання в різних напрямках. Однак при цьому розглядати таку взаємодію найбільш доцільно, відштовхуючись від Мінагрополітики, яке на сьогоднішній день є ключовим суб'єктом державного регулювання в агропромисловості.

На думку автора, напрями взаємодії між суб'єктами державного регулювання в агропромисловій сфері можна поділити на дві групи:

1) вертикальна взаємодія, яка виникає між суб'єктами, що відповідно до норм чинного законодавства знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні одне одному. За таким напрямом взаємодію слід поділити на: а) взаємодію, яка виникає між Мінагрополітики та вищими органами державної влади (наприклад ВРУ, Президент України та КМУ); б) взаємодію між Мінагрополітики та підпорядкованими йому центральними органами виконавчої влади;

2) горизонтальна взаємодія, яка відбувається в рамках спільної діяльності суб'єктів, наділених рівним правовим статусом, однак у різних галузях суспільного життя. Наприклад, між Міністерством аграрної політики та продовольства України та Міністерством фінансів і так далі;

3) окремим напрямом взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері є співпраця з громадськістю.

В першу чергу автор приділяє увагу взаємодії, яка відбувається між Мінагрополітики та іншими вищими органами державної влади. Стосовно взаємодії Мінагрополітики України з Президентом України та Кабінетом Міністрів України, то тут слід зазначити наявність так званої «системи стримувань і противаг», яку у своїх дослідженнях описала О.Ф. Скакун. Така система знайшла прояв у тому, що Міністерство аграрної політики та продовольства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України.

Чільне місце в організації діяльності Мінагрополітики України посідає саме Кабінет Міністрів України на чолі з Прем'єр-міністром України [1, с. 84]. Взаємодія Мінагрополітики з вищими органами державної влади здебільшого зводиться до розробки проєктів законів та інших нормативно-правових актів з питань, які належать до його компетенції. Крім того, це Міністерство погоджує проєкти законів, інших актів законодавства,

які надходять на погодження від інших міністерств і центральних органів виконавчої влади, готує у межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проєктів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проєктів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим [2].

Ключовою формою взаємодії в цьому випадку є спільна нормотворчість. Однак при цьому слід вказати, що на законодавчому рівні належним чином не закріплено механізм здійснення такої взаємодії. Саме тому автор переконаний, що натеper постала необхідність розробки та прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акту, зокрема Порядку взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України з вищими органами державної влади. Цей підзаконний акт дозволив би якісно покращити ефективність взаємодії вказаних вище суб'єктів; сприяв би якісному покращенню процедури створення законодавства та формування державної політики в агропромисловій сфері.

На законодавчому рівні питанню вертикальної взаємодії між Мінагрополітики та підпорядкованим йому органам вже приділялася увага. Результатом цього стало прийняття Порядку взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України від 27 лютого 2012 року № 86. Цей Порядок визначає: а) організаційні та процедурні питання взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України (далі - Міністерство) з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державним агентством лісових ресурсів України, Державним агентством рибного господарства України та Державною інспекцією сільського господарства України у процесі формування та реалізації державної політики у відповідних сферах; б) механізм взаємодії та обміну інформацією, періодичність її подання між Міністерством і центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (далі - ЦОБВ) [3].

З позитивного боку окресленого вище Порядку слід зазначити те, що в ньому було визначено, що відповідальними за взаємодію з ЦОБВ у Міністерстві є [3]:

1) Департамент аграрної політики та сільського господарства з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у сфері державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві, ідентифікації та реєстрації тварин, насінництва та розсадництва, охорони прав на сорти рослин, ринкового та метрологічного нагляду, Державним агентством рибного господарства України, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державним агентством лісових ресурсів України у сфері лісового та мисливського господарства;

2) Департамент продовольства з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів у сферах попередження та змен-

шення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення;

3) Департамент стратегії та економічного розвитку з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів у сфері державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів, у тому числі споживачів виробів із дорожочінних металів і дорожочінного каміння та реклами в цій сфері щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін;

4) Господарсько-фінансовий департамент із ЦОВВ з питань бюджетного планування та фінансування;

5) Департамент підтримки фермерства, кооперації та розвитку сільських територій із Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів;

6) Директорат безпечності та якості харчових продуктів із Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів у сферах ветеринарної медицини, санітарного законодавства, карантину та захисту рослин, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів;

7) Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції з Державним агентством рибного господарства України, Державним агентством лісових ресурсів України, Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру в частині виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, планів пріоритетних дій Уряду [3].

Слід також зазначити, що окресленим вище нормативно-правовим актом також визначається порядок підготовки проєктів нормативно-правових актів; процедура погодження проєктів нормативно-правових актів, розроблених іншими центральними органами виконавчої влади; підготовка проєктів наказів Міністерства; пріоритети діяльності центральних органів виконавчої влади; порядок здійснення контролю за реалізацією центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління, державної політики у відповідних сферах; порядок обміну інформацією між Міністерством та ЦОВВ тощо. Вказані вище положення, на думку автора, яскраво свідчать про прагнення Мінагрополітики налагодити взаємодію з іншими підпорядкованими їй органами державної влади.

На думку автора, вказаний вище Порядок є недосконалим та потребує перегляду та подальшого удосконалення:

1) Перше проблемне питання, на яке слід звернути увагу, - відсутність чітко окресленої мети та завдань взаємодії Мінагрополітики із окресленими вище центральними органами виконавчої влади;

2) Обов'язково слід звернути увагу на те, що відповідно до Порядку взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, ключовою формою такої взаємодії є розробка та прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Вказане має досить обмежений характер, а перелік форм

має бути більш повним. Так, до форм взаємодії необхідно також віднести: 1) організаційно-технічне сприяння Мінагрополітики діяльності інших ЦОВВ; 2) співробітництва інших ЦОВВ повинні проходити підвищення кваліфікації безпосередньо в структурному підрозділі Мінагрополітики, з яким прямо взаємодіє їх відомство. Вказане дозволить їм більш чітко та якісно зрозуміти особливості діяльності цього Міністерства; 3) проведення спільних конференцій, розробка методичних рекомендацій для діяльності відповідних органів державної влади в агропромисловій сфері; 4) проведення спільних заходів для суб'єктів, які здійснюють свою діяльність в агропромисловій сфері, задля підвищення рівня їх правової свідомості тощо.

3) Третє проблемне питання, на яке слід звернути увагу, - відсутність законодавчо визначених принципів взаємодії Мінагрополітики з ЦОВВ. До таких засад, на думку автора, слід віднести як загальноправові принципи (верховенство права, законності, доцільності, ефективності, результативності), так і спеціальні принципи, якими є: 1) принцип не втручання у діяльність інших учасників взаємодії, окрім випадків, коли це прямо передбачено законом (наприклад, за наявності підстав для проведення перевірок Міністерством діяльності ЦОВВ); 2) принцип політичної незалежності; 3) комплексність, тобто взаємодія повинна охоплювати якомога більший спектр правовідносин; 4) партнерство; 5) принцип повноважності представників сторін взаємодії; 6) принципи відкритості та прозорості при обміні інформацією тощо.

4) У розділі VI «Контроль за реалізацією центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління, державної політики у відповідних сферах» досліджуваного Порядку визначається чимала кількість положень, які сприяють проведенню ефективної контрольної діяльності Мінагрополітики по відношенню до інших ЦОВВ. Однак як недолік слід вказати на той факт, що окреслений нормативно-правовий акт не передбачив: а) можливості оскаржити результати перевірки керівниками ЦОВВ, які були об'єктом такої перевірки; б) можливості оскаржити дисциплінарне стягнення працівником ЦОВВ, яке було накладено на нього за результатами перевірки.

5) Додаткового уточнення потребують права та обов'язки сторін взаємодії.

Окрему увагу слід звернути на питання взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України з іншими міністерствами, які відповідно до норм чинного законодавства України уповноважені здійснювати державне регулювання в агропромисловій сфері. Аналіз численних нормативних актів дає змогу констатувати, що така взаємодія здебільшого зводиться до обміну інформацією між уповноваженими суб'єктами.

Однак слід підкреслити, що досить часто Мінагрополітики з іншими міністерствами розробляють спільні програми. Так, 10 липня 2019 року на засіданні Кабінету Міністру України було схвалено «дорожню карту» заходів, направлених Мінфіном, Мінагрополітики та ДФС для відновлення відвантаження спирту. Найближчим часом спиртова галузь та суміжні галузі, які є споживачами спирту етилового, запрацюють у плановому режимі. Зупинка відвантаження спирту спиртовими підприємствами була пов'язана із впровадженням нової

системи контролю за обігом спирту етилового. Так, з 1 липня 2019 року набули чинності зміни до Податкового кодексу України та Закону України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів і пального», якими передбачено нові правила контролю за обігом спирту.

Зокрема, одним із таких правил є щоденна передача в електронному вигляді виробниками до контролюючого органу даних відвантаження та отримання спирту відповідно до показників електронних витратомірів - лічильників, які мають бути зареєстровані в Єдиному державному реєстрі витратомірів лічильників спирту етилового. Серед заходів, які будуть вжиті відповідно до схваленої «дорожньої карти», - застосування вже встановлених і зареєстрованих у відповідному державному реєстрі приладів обліку, які здійснюють безперервне вимірювання, фіксування та відображення даних, що не вплине на зменшення контролю щодо виробництва та обігу спирту до врегулювання питання встановлення та реєстрації електронних витратомірів - лічильників спирту етилового спиртовими заводами [4]. З метою забезпечення ефективного функціонування агропромислової сфери різні Міністерства досить ефективно взаємодіють одне з одним. Варто також зазначити, що хоча законодавчий механізм такої взаємодії є недостатньо розробленим, однак при цьому слід визначити, що вона є досить дієвою.

Останній проблемний аспект, на який автор хотів би звернути увагу, це питання взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері з громадськістю. Взагалі громадськість - це активне соціальне утворення, яке в певний момент об'єднує всіх тих, хто стикається із спільною проблемою і може разом шукати шляхи її розв'язання. Група громадськості формується на основі визнання певного зла, яке може завдати шкоди спільному інтересу певного кола людей [5, с.16]. Будь-яка демократична та соціально-спрямована держава в процесі здійснення своєї діяльності повинна залучати громадськість. Це робить діяльність органів державної влади більш прозорою, доступною та гласною.

В рамках Міністерства аграрної політики та продовольства України було створено окремих відділ інформаційної політики та зв'язків із громадськістю, основними завданнями якого є: 1) забезпечення реалізації державної політики у сфері інформаційної діяльності та комунікацій із громадськістю в рамках компетенції Міністерства; 2) висвітлення та поширення інформації щодо діяльності Міністерства та його керівництва, їхньої позиції з актуальних питань і проведення поточних реформ в Україні; 3) здійснення системної інформаційно-роз'яснювальної роботи через засоби масової інформації щодо діяльності Міністерства та його керівництва; 4) використання засобів комунікації для формування позитивного іміджу Міністерства; 5) розробка та проведення комунікаційних заходів, направлених на висвітлення, позиціонування та популяризацію діяльності Міністерства; 6) забезпечення діяльності Громадської ради Міністерства та створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами [6].

Незважаючи на те, що Положенням про відділ інформаційної політики та зв'язків із громадськістю Міністерства аграрної політики та продовольства України досить змістовно прописано правовий статус цього відділу, однак у контексті взаємодії його з громадськістю є декілька зауважень: недостатньо прописаним є механізм залучення громадськості до діяльності цього підрозділу та Мінагрополітики взагалі; права та обов'язки сторін по відношенню одне до одного фактично не дістали свого закріплення; не прописані форми взаємодії; відсутній дієвий механізм врахування думки громадськості щодо діяльності органів державної влади в агропромисловій сфері.

**Висновки.** Слід підсумувати, що забезпечення якісної та результативної взаємодії суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері має важливе значення як для функціонування цих суб'єктів, так і всієї агропромислової галузі. Незалежно від рівня суб'єктів, які взаємодіють між собою в рамках державного регулювання в агропромисловій сфері, у цій галузі залишається чимала кількість проблем, які потребують негайного вирішення. Автор переконаний, що всі запропоновані заходи дозволять суттєво покращити взаємодію досліджуваних у роботі суб'єктів.

#### Література

1. Тригубенко С.М. Взаємодія Міністерства аграрної політики та продовольства України з іншими органами виконавчої влади / С.М. Тригубенко // *Право і суспільство*. 2014. № 6.2. С. 79-84.
2. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України / Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-p/conv>.
3. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України / Наказ Мінагрополітики України від 27.02.2012 № 86. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0415-12/conv>.
4. Уряд підтримав пропозиції Мінфіну, Мінагрополітики та ДФС для відновлення відвантаження спирту / Офіційний веб-сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://minagro.gov.ua/ua/news/uryadpidtrimav-propoziciyi-minfinu-minagropolitiki-ta-dfs-dlya-vidnovlennya-vidvantazhennya-spirtu>.
5. Болотова В.О. Паблік рілейшенз в ОВС : конспект лекцій / В.О. Болотова. Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. 104 с.
6. Про затвердження Положення про відділ інформаційної політики та зв'язків із громадськістю Міністерства аграрної політики та продовольства України / Наказ Мінагрополітики України від 07.05.2018 № 23. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0231730-18/conv>.

*Дегтярьова С. В.,  
кандидат юридичних наук,  
докторант  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ*