

УДК 346.231(477)

М.С. КОЖУХ, Інститут економіко-правових досліджень НАН України

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВА АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА УКРАЇНИ

Ключові слова: Міністерство аграрної політики та продовольства України, господарське управління, правовий статус, розподілені повноваження, нерозподілені повноваження

Зміни у системі органів державного управління, запроваджені з прийняттям Указів Президента України № 370/2011 «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 06.04.2011 р. та № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2012 р., відзначилися як на загальній схемі взаємодії органів державного управління, так і на обсязі їх владних повноважень. Реформування владної вертикалі в сфері продовольчого забезпечення має на меті досягнення, з одного боку, обмеження прямого втручання держави у господарську діяльність суб'єктів, які функціонують на продовольчому ринку, з другого, – збереження можливості здійснення регулюючого впливу на економічні процеси, що відбуваються у певному відрізку часу. З врахуванням зазначеної мети, виникає потреба у наділенні центрального органу виконавчої влади у сфері аграрної політики та продовольства (надалі – Мінагрополітики) не лише функціями суто державного, але і господарського управління. За цих умов дослідження господарсько-правового статусу Мінагрополітики є досить актуальним.

Питанням господарської правосуб'єктності міністерств як органів господарського керівництва присвячені наукові праці В.К. Мамутова [1], О.П. Віхрова [2]. Особливості аграрно-правового статусу Мінагрополітики досліджувалися С.Ф. Домбровським [3]. Але ж господарсько-правовому статусу зазначеного

органу приділено недостатньо уваги. Тому метою статті є дослідження функцій господарського управління, які виконуються Мінагрополітики.

Згідно ст.6 Закону України «Про центральні органи державної влади», міністерством є центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Реалізація покладених на міністерство завдань здійснюється завдяки виконанню передбачених законом функцій щодо забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Відповідно до п.3 Указу Президента України № 500/2011 «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 23.04.2011 р., до основних завдань Мінагрополітики віднесено формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави [4].

Чітке визначення цільової спрямованості діяльності Міністерства дозволяє ідентифікувати його не лише як носія владних повноважень (прав), але і як суб'єкта, зобов'язаного в межах наданої компетенції застосовувати заходи щодо створення належних умов для функціонування продовольчого ринку, що надає підстави вважати його носієм відповідальності за якість та ефективність здійснюваного регулювання.

Покладання на Мінагрополітики завдання щодо реалізації державної аграрної політики вимагає наділення його відповідним обсягом владних повноважень. Основним призначенням функцій господарського управління є створення належних умов для господарювання. Важливою умовою досягнення мети діяльності Мінагрополітики є забезпечення відповідності його повноважень основним

принципам державного регулювання економіки в умовах ринку, які закріплені у ст.4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Одним з таких принципів є адекватність, тобто відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив. Нажаль, зазначений принцип неповною мірою врахований при визначенні обсягу господарської компетенції Мінагрополітики. Намагання забезпечити зазначеному органу якомога повну можливість щодо здійснення державного регулювання у сфері продовольчого забезпечення призвело до покладення на нього більш ніж 300 функцій.

Звертає на себе увагу, що частина організаційно-господарських повноважень, якими наділено Мінагрополітики у відповідності до Положення про нього, законами, які регламентують окремі види господарської діяльності, віднесена до компетенції інших органів державної влади або взагалі виходить за межі покладених на Мінагрополітики завдань, що не є прийнятним з огляду на вимоги ст.5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти.

Організаційно-господарські повноваження за ознакою їх відповідності правовому статусу Мінагрополітики як органу державного регулювання у сфері продовольчого забезпечення можуть бути класифіковані на:

- організаційно-господарські повноваження, які відповідають правовому статусу Міністерства;

- організаційно-господарські повноваження, які виходять за межі зазначеного правового статусу.

Організаційно-господарські повноваження першої групи, в свою чергу, класифікуються на ті, що віднесені лише до компетенції Мінагрополітики (розподілені організаційно-господарські повноваження), та ті, що одночасно належать до компетенції Мінагрополітики та

інших органів державної влади (нерозподілені організаційно-господарські повноваження).

До розподілених організаційно-господарських повноважень Мінагрополітики, які відповідають його правовому статусу як органу державного регулювання у сфері продовольчого забезпечення відносяться повноваження, які сприяють досягненню мети діяльності Міністерства та не віднесені законодавством до компетенції інших органів державної влади. Насамперед, це повноваження у таких сферах, як прогнозування і програмування, облік та звітність, нормування та технічне регулювання, квотування, ціноутворення, державний контроль, захист та державна підтримка учасників продовольчого ринку.

Реалізація зазначених повноважень створює можливість здійснювати регулюючий вплив на продовольчий ринок та, у разі необхідності, коригувати розвиток відносин у необхідному напрямку. Наприклад, складання прогнозів розвитку галузей агропромислового виробництва з урахуванням їх зонального розміщення, кон'юнктури ринку, а також необхідності насичення продовольчого ринку продуктами вітчизняного виробництва надає можливість заздалегідь передбачити заходи щодо запобігання кризовим явищам у сфері продовольчого забезпечення як в цілому по країні, так і в розрізі окремих регіонів у разі виникнення несприятливих умов. З цією ж метою Мінагрополітики забезпечує формування державного резервного насінневого фонду, на конкурсних засадах здійснює розподіл квот між бурякосіючими господарствами на обсяги вирощування цукрових буряків для виробництва цукру в межах квоти «А», а також квот на виробництво та поставки цукру на внутрішній ринок, визначає перелік видів сільськогосподарської продукції, що має ввозитися на митну територію України як сировина для подальшої переробки у певному періоді.

Разом з цим окремі розподілені організаційно-господарські повноваження, якими згідно Положенню наділене Мінагрополітики, не узгоджуються з нормами діючого законодавства, насамперед, законами, які є актами вищої юридичної сили. Їх реалізація може

привести до незаконного втручання Мінагрополітики як органу державної влади у господарські відносини, що є порушенням вимог ст.6 ГК України.

Мова йде про покладення на Мінагрополітики повноважень щодо реєстрації осіб, що здійснюють господарську діяльність, пов'язану із виробництвом і обігом сільськогосподарської продукції, яка є об'єктом державного цінового регулювання. Виникає питання: як співвідноситься така реєстрація з державною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців? Чи є вона особливим видом державної реєстрації, чи її слід розуміти як додаткову (другу) реєстрацію суб'єктів господарювання, які функціонують на сільськогосподарському ринку?

Державна реєстрація має конститутивне значення, це необхідна умова діяльності суб'єкта господарювання, елемент легітимації підприємництва. Як зазначає О.О. Квасницька, сутність державної реєстрації полягає у засвідченні факту створення чи припинення юридичної особи або факту придбання чи позбавлення статусу підприємця фізичною особою, що має правоутворююче або правоприпиняюче значення; це засіб реалізації права на підприємницьку діяльність та засіб забезпечення державного впливу на сферу підприємництва, що вказує на наявність як приватного, так і публічного характеру відносин державної реєстрації. Одним з основоположних принципів державної реєстрації, що відображають характерні риси відносин у цій сфері, є принцип єдності, що знаходить своє втілення в наявності єдиного порядку (процедури) державної реєстрації; єдиній системі органів, що здійснюють державну реєстрацію; Єдиному державному реєстрі юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців [5].

Згідно ч.1 ст.58 ГК України суб'єкт господарювання підлягає державній реєстрації як юридична особа чи фізична особа-підприємець у порядку, визначеному законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців». У відповідності до ст. 3 зазначеного Закону його дія поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних

осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців.

Для окремих видів суб'єктів господарювання можуть встановлюватися особливості державної реєстрації у порядку та за умов, визначених цим Законом. По-перше, нормативно-правовим джерелом, який впроваджує особливий порядок державної реєстрації, може бути лише закон, а не підзаконний акт, право на прийняття якого надано міністерствам, в т.ч Мінагрополітики. По-друге, за загальним правилом, законодавством не передбачена можливість заміни державного реєстратора іншим органом з аналогічними повноваженнями. Як виключення з цього правила, згідно ч.4 ст.3 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців» право здійснювати реєстрацію (легалізацію) окремих видів юридичних осіб (об'єднань громадян (у т.ч. професійних спілок та їх об'єднань), благодійних організацій, політичних партій, творчих спілок та їх територіальних осередків, торгово-промислових палат, асоціацій органів місцевого самоврядування, інших установ та організацій, визначених законом) надано Міністерству юстиції України та його територіальним органам. Інші органи, в т.ч. Мінагрополітики, повноважень у сфері державної реєстрації відповідно до законодавства не мають.

Юридичним наслідком державної реєстрації є набуття зареєстрованою особою статусу суб'єкта господарювання. До моменту державної реєстрації особа не має права здійснювати господарську діяльність. Разом з цим п.7.207 Положення про Мінагрополітики передбачена реєстрація осіб, які здійснюють господарську діяльність, що можливо лише після проходження ними державної реєстрації. Таким чином, реєстрація осіб, що здійснюють господарську діяльність, пов'язану із виробництвом і обігом сільськогосподарської продукції, яка є об'єктом державного цінового регулювання, що здійснюється Мінагрополітики, є другою реєстрацією суб'єкта господарювання.

Незрозуміла мета проведення додаткової реєстрації. З одного боку, її наявність не при-

зводить до змін у правовому статусі суб'єкта господарювання, не надає йому жодних переваг у реалізації суб'єктивних прав і обов'язків у визначеному сегменті продовольчого ринку у порівнянні з «доресстраційним» станом. За таких умов суб'єкт господарювання не має потреби у додатковій реєстрації. З другого боку, Мінагрополітики не має повноважень щодо подальшого використання інформації реєстру в управлінських цілях.

Слід зазначити, що здійснення додаткової реєстрації не передбачено ані загальними нормами господарського законодавства, ані спеціальним законодавством, що регламентує порядок господарювання у аграрному секторі, тобто у Мінагрополітики відсутні правові підстави вимагати у суб'єктів господарювання проходження додаткових реєстраційних процедур. Таким чином, реалізація зазначеного повноваження Мінагрополітики може призвести до необґрунтованих обмежень свободи підприємницької діяльності на продовольчому ринку через створення зайвих адміністративних перешкод.

Іншим прикладом необґрунтованого обмеження підприємницької діяльності є вимога щодо погодження з Мінагрополітики базових активів товарних деривативів на біржовому ринку, якщо ними є сільськогосподарська продукція та/або продовольство (п.7.269 Положення).

Базовим активом товарного деривативу у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства» визнається вартісний вираз права на придбання або продаж стандартного документа, який надає право на придбання або продаж окремого об'єкта державного цінового регулювання на строкових умовах. Товарні деривативи на сільськогосподарську продукцію та/або продовольство обертаються на Аграрній біржі, яка у відповідності із ст.17 зазначеного Закону створюється згідно із Законом України «Про товарну біржу» з врахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державну підтримку сільського господарства».

Статтею 2 Закону України «Про товарну біржу» у якості одного з основних принципів

функціонування бірж зазначено застосування вільних (ринкових) цін. Необхідність дотримання Аграрною біржею зазначеного принципу зазначена у п.п.1 п.16 Положення про неї, згідно з яким Біржа зобов'язана створювати умови для проведення біржової торгівлі на засадах рівноправності та недопущення дискримінації учасників біржової діяльності, установлення ціни рівноваги (фіксингу) виключно на підставі збігу ціни пропонування окремого товару з ціною попиту на нього.

Вимога щодо погодження біржової ціни з Мінагрополітики є способом державного регулювання цін, які згідно з законом є вільними. Як зазначає Г.Д. Джумагельдієва, правове регулювання має місце при будь-якому способі ціноутворення. Різні лише засоби і ступінь правового впливу. При встановленні цін за угодами самими суб'єктами господарювання (вільних цін), держава не регулюючи безпосередньо величину ціни або рівень рентабельності, впливає на ціноутворення шляхом встановлення цін на енергоносії, решту послуг, визначення порядку калькулювання собівартості як базового елементу ціни, ставок податків, які прямо включаються в ціну (ПДВ, акциз тощо), що, у кінцевому рахунку, виступає як право регулювання в певних межах вільних цін на продукцію [6, с.9–10]. Інші засоби впливу на рівень вільних цін законодавством не передбачені.

Погодження цін, сформованих (калькульованих) суб'єктом господарювання, в літературі розглядається як етап ціноутворення, на якому орган державної влади «констатує» дотримання підприємством вимог правил формування тарифу [7, с.8]. Тобто погодження ціни – це елемент правового регулювання ціноутворення.

Міністерствами може здійснюватись встановлення регульованих цін у порядку та спосіб, визначені законодавством. Згідно ст.192 ГК України повноваження органів державної влади щодо встановлення та регулювання цін визначаються законом про ціни і ціноутворення, іншими законодавчими актами.

У відповідності з п.2 ч.1 ст.5 Закону України «Про ціни і ціноутворення» Кабінет Міні-

стрів України здійснює державне регулювання цін, визначає повноваження органів виконавчої влади щодо формування, встановлення та застосування цін, якщо інше не визначено законом або міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

У відповідності з п.9-1 Постанови Кабінету Міністрів України № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25.12.1996 р. у сфері ціноутворення Мінагрополітики (за погодженням з Мінекономрозвитку та Мінфіном) має лише повноваження щодо встановлення тарифів на платні послуги, що надаються державними установами ветеринарної медицини, крім тарифів на проведення обстежень (експертиз), які є підставою для видачі документів дозвільного характеру, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Інших повноважень у сфері ціноутворення Мінагрополітики не делеговано.

За таких умов прийняття Міністерством рішення щодо запровадження режиму погодження базових активів товарного деривативу не буде таким, що засновано на законі та може кваліфікуватися як обмеження законних прав власників сільськогосподарської продукції на вільне володіння, користування або розпорядження нею, що відповідно до ст.14.1.1 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства» є підставою для визнання їх недійсними та такими, що не підлягають виконанню.

До нерозподілених організаційно-господарських повноважень Мінагрополітики, які відповідають його правовому статусу як органу державного регулювання у сфері продовольчого забезпечення відносяться повноваження, які сприяють досягненню мети діяльності Міністерства, але згідно з законами, які регулюють окремі види господарської діяльності (актами вищої юридичної сили) віднесені законодавством до компетенції інших органів державної влади (повноваження в сфері землеустрою, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (про-

тиерозійні гідротехнічні споруди, рекультивация зруйнованих земель тощо). Реалізація зазначених повноважень Мінагрополітики суперечить вимогам ст.6 Конституції України, згідно з якою органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Третю групу складають повноваження, здійснення яких не пов'язане з забезпеченням продовольчої безпеки (встановлення мінімального складу екіпажу, з яким дозволено вихід рибальського судна в море, затвердження меж особливо захисних лісових ділянок і введення режиму обмеженого лісокористування на них тощо). Покладення на Мінагрополітики обов'язку щодо виконання повноважень, які не відповідають його правового статусу та меті створення, не сприяє підвищенню ефективності державного управління в цієї сфері.

Таким чином, правовий статус Мінагрополітики як центрального органу виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави потребує вдосконалення шляхом виключення з переліку його організаційно-господарських повноважень: нерозподілених повноважень, повноважень, здійснення яких не пов'язане з виконанням статутних завдань, та розподілених повноважень щодо здійснення реєстрації осіб, що здійснюють господарську діяльність, пов'язану із виробництвом і обігом сільськогосподарської продукції, яка є об'єктом державного цінового регулювання, та погодження базових активів товарних деривативів на біржовому ринку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мамутов В. К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган / В. К. Мамутов. – Донецк : Каштан, 2010. – 240 с.
2. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини / О. П. Віхров. – К. : Слово, 2008. – 512 с.
3. Домбровський С. Ф. Державне управління сільським господарством в Україні

(правові аспекти) : навч. посіб. / С. Ф. Домбровський, Л. С. Тараненко. – Хмельницький : Видво Хмельниц. ун-ту упр. та права, 2010. – 397 с.

4. Указ Президента України «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» : від 23.04.2011 р., №500/211 [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13486.html>.

5. Квасницька О. О. Правове регулювання державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське процесуальне право» / О. О. Квасницька ; Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. –

Донецьк, 2006. – 21 с.

6. Джумагельдієва Г. Д. Правове регулювання цін і ціноутворення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Г. Д. Джумагельдієва ; Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2004. – 20 с.

7. Солодухін Г. Й. Порядок ціноутворення у комунальному господарстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Г. Й. Солодухін ; Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2010. – 17 с.

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://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12kmtspu.pdf>

Розглядається господарсько-правовий статус Міністерства аграрної політики та продовольства України. Проведена класифікація його повноважень в сфері господарського управління за критерієм їх відповідності правовому статусу. Доведена неправомірність проведення реєстрації осіб, що здійснюють господарську діяльність, пов'язану із виробництвом і обігом сільськогосподарської продукції, яка є об'єктом державного цінового регулювання, та погодження базових активів товарних деривативів на біржовому ринку, здійснення яких покладено на Міністерство аграрної політики та продовольства.

Кожух М.С. Хозяйственно-правовой статус Министерства аграрной политики и продовольствия Украины

Рассматривается хозяйственно-правовой статус Министерства аграрной политики и продовольствия Украины. Проведена классификация его полномочий в сфере хозяйственного управления по критерию их соответствия правовому статусу. Доказана неправомерность проведения регистрации лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность, связанную с производством и оборотом сельскохозяйственной продукции, являющейся объектом государственного ценового регулирования, и согласования базовых активов товарных деривативов на биржевом рынке, осуществление которых возложено на Министерство аграрной политики и продовольствия.

Kozhukh M.S. Economic and Legal Status of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine

The economic and legal status of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine are considered. The classification of rights in sphere of economic management by their compliance with legal status is offered. Exception of the registration of persons which conducting economic activities related to the production and circulation of agricultural product which is subject state price regulation and harmonization of the underlying assets of commodity derivatives in the market, the implementation is entrusted to the Ministry of Agriculture and Food are proved.