

РОЗДІЛ V. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41: 35.072.6 (477)

ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНСПЕКЦІЇ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Бондар О.Г., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Розглянуті передумови створення єдиного інспекційного органу в сільському господарстві, неодноразові спроби посадових осіб утворення такого органу та неможливість діяльності Держсільгоспінспекції через відсутність законодавчого регулювання здійснення контроль-наглядових повноважень.

Ключові слова: єдиний інспекційний орган в сільському господарстві, Генеральна агропромислова інспекція, Державна інспекція сільського господарства України, державний нагляд (контроль) у сільському господарстві України.

Бондарь А.Г. ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина
Рассмотрены предпосылки создания единственного инспекционного органа в сельском хозяйстве, неоднократные попытки должностных лиц образования такого органа и невозможность деятельности Госсельхозинспекции из-за отсутствия законодательного регулирования осуществления контрольно-надзорных полномочий.

Ключевые слова: единственный инспекционный орган в сельском хозяйстве, Генеральная агропромышленная инспекция, Государственная инспекция сельского хозяйства Украины, государственный надзор (контроль) в сельском хозяйстве Украины.

Bondar A.G. PROBLEMS OF THE CREATION AND ACTIVITY TO PUBLIC SUPERVISION AGRICULTURE UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine
Pre-conditions of creation the unique inspection body in agriculture and repeated attempts of officials to form such body, impossibility of Stateagriinspection of Ukraine to act for lack of the legislative adjusting of realization supervision (control) powers were considered.

Key words: the unique inspection body in agriculture, General agroindustrial inspection, Stateagriinspection of Ukraine, state supervision (control) in agriculture of Ukraine.

Спроби посадових осіб країни утворити при Міністерстві аграрної політики єдиного інспекційного органу датуються ще 2006 роком, коли Кабінет Міністрів України створив Генеральну державну сільськогосподарську інспекцію України на базі двох урядових органів – Державної інспекції з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку і Державної служби з охорони прав на сорти рослин [1]. Не дивлячись на функції, що здійснювали ліквідовані урядові органи, до повноважень новоутвореної інспекції повинні були ввійти нові контролюючі функції по здійсненню контролю та нагляду не лише за якістю сільськогосподарської продукції, станом охорони прав на сорти рослин, але й за охороною і відтворенням водних живих ресурсів та регулюванням рибальства, безпекою мореплавства флоту рибного господарства, технічним станом машин і обладнання, безпекою праці, а також радіологічного контролю в аграрному секторі економіки. Крім того, інспекція повинна була забезпечити координацію діяльності контроль-наглядових органів у сфері захисту рослин, насінництва та розсадництва, племінної справи у тваринництві.

У науковій літературі проблемам функціонування інспекційних органів приділялась увага в працях В. Афанасьєва, М. Єропкина, Я. Здора, О. Кармолицького, Ю. Козлова, В. Курила, Н. Лебідь, В. Манохіна, В. Рогожкіної, Л. Розіна, М. Студенікіної, А. Шергіна, Е. Шоріної, Ц. Ямпольської та ін. Безпосередньо проблем інспекційних органів в агропромисловому комплексі торкалися Б. Авер'янов, Я. Здір, В. Курило, О. Піддубний, М. Студенікіна.

Ще в 1999 р. В. Курило наголошував на доцільності створення єдиного інспекційного органу в галузі сільського господарства України [2].

З того часу втілити ідею функціонування Інспекції в життя не вдалося, оскільки як несподівано Уряд її утворив, так і несподівано ліквідував, прийнявши постанову від 28 вересня 2006 року № 1365 «Про скасування постанови Кабінету Міністрів України від 25.09.2006 р. № 743» [3]. Отож, у 2006 році інспекція проіснувала лише на папері.

Однак питання існування єдиної інспекції почало закрадуватися в діях посадових осіб у 2010 році. Так, відповідно до доручення Віце-прем'єр-міністра С. Тігіпка від 04.06.2010 № 22517/4/1-10 до листа Держкомпідприємництва від 25.05.2010 № 6552 Міністерством аграрної політики проведено аналіз функцій державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, які виконують існуючі інспекції (служби) та зроблено висновок, що система інспекційного контролю аграрного сектора економіки повністю децентралізована, що призводить до послаблення контролю з боку держави за діяльністю відповідних служб, практично унеможливлює проведення єдиної загальнодержавної політики в цій системі, викликає розпорошеність функцій та повноважень цих служб, наслідком чого є підвищення корупційних ризиків у сфері контролю, неефективне використання державного майна та бюджетних коштів [4].

Законодавець також не лишив надії закріпити європейський досвід в законодавстві України щодо створення єдиної Інспекції. Одним із таких кроків стало прийняття Верховною Радою України Закону України від 01.06.2010 № 2399 «Про внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності"» [5]. Вказані зміни слугували існування тільки одного органу державного нагляду (контролю) в складі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Отже, ідея створення сільськогосподарської інспекції була законодавчо закріплена, лишалося втілити її в життя.

Саме тому розпочався стрімкий процес утворення у 2010 році Генеральної агропромислової інспекції (далі – Інспекція) як урядового органу державного управління на базі Державної інспекції з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку, Української державної насінневої інспекції, Української державної помологічно-ампелографічної інспекції, Головної державної інспекції з карантину рослин України, Головної державної інспекції захисту рослин, Державного технологічного центру охорони родючості ґрунтів, що припиняють свою діяльність, та Державної інспекції з охорони прав на сорти рослин шляхом виділення її зі складу Державної служби з охорони прав на сорти рослин.

До основних завдань Інспекції планували віднести здійснення державного нагляду (контролю):

- за якістю зерна та продуктів його переробки;
- у насінництві та розсадництві;
- у сфері захисту і карантину рослин;
- у сфері охорони прав на сорти рослин;
- за якістю виноробної продукції;
- за дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин і тварин на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового комплексу;
- у сфері охорони родючості ґрунтів;
- у системі технічного нагляду та дорожнього руху в агропромисловому комплексі;
- у галузі племінної справи у тваринництві;
- за охороною праці в аграрному секторі економіки.

Таким чином, врегульовувались питання здійснення державного контролю за якістю вина та виноробною продукцією, яке поставало вже давно на виконання Закону України «Про вино та виноробну продукцію». Також врегульовувалось питання перевірки продукції на генетично модифіковані організми, що могло б забезпечити населення від недоброякісної та небезпечної продукції.

Проект постанови Уряду «Про утворення Генеральної агропромислової інспекції» був направлений на погодження до зацікавлених міністерств та інших центральних органів

виконавчої влади і погоджений без зауважень із рядом міністерств. Однак при отриманні висновку Міністерства юстиції України було зазначено, що проект не відповідає нормам законодавства, що мають вищу юридичну силу. Таким чином зміни до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", які набрали чинності з 01.06.2010 р. стосувалися не лише питання утворення єдиного контролюючого органу при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, але й питання діяльності такого органу, зокрема було визначено, що виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа. Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) в певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Отже, питання створення інспекції шляхом прийняття постанови Уряду було вибране Мінагрополітики не вірно. Саме тому були кинуті всі сили на розробку (внесення змін) до актів законодавства, які б регулювали б питання діяльності Інспекції в агропромисловому комплексі.

З метою забезпечення діяльності контролюючого органу - Інспекції підготовлено зміни до ряду законів України, а саме:

- Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- Закону України "Про охорону прав на сорти рослин";
- Закону України "Про дорожній рух";
- Закону України "Про зерно та ринок зерна в Україні";
- Закону України "Про захист прав покупців сільськогосподарських машин";
- Закону України "Про насіння та садивний матеріал";
- Закону України "Про виноград та виноградне вино";
- Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів";
- Закону України "Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України";
- Закону України "Про охорону праці";
- Закону України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів".
- Закону України «Про захист прав споживачів».

Розробивши відповідний законопроект, погодивши його із зацікавленими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Мінагрополітики надіслало його на розгляд до Кабінету Міністрів України. Сподіваючись на позитивне рішення Уряду, ніхто навіть і думки не мав про те, що 9 грудня 2010 року Президент України своїм Указом створить центральний орган виконавчої влади – Державну інспекцію сільського господарства України [6].

Цілих чотири місяці йшла інтенсивна робота по визначенню повноважень Інспекції, реорганізації та ліквідації органів, повноваження яких передані Інспекції, була проведена значна робота по опрацюванню повноважень Інспекції з Міністерством юстиції і нарешті 13 квітня 2011 року Указом Президента України № 459 затверджено Положення про Держсільгоспінспекцію, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики

та продовольства України і забезпечує реалізацію державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [7].

До повноважень Інспекції ввійшли здійснення державного нагляду (контролю):

- а) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності;
- б) в частині насінництва та розсадництва;
- в) в частині якості та безпечності сільськогосподарської продукції;
- г) в частині дотримання правил виробництва виноробної продукції;
- г) в частині дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин;
- д) в частині родючості ґрунтів;
- е) в частині експлуатації та технічного стану машин;
- є) в частині охорони прав на сорти рослин.

Однак діяльність державного органу нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі не може правомірно здійснювати свої повноваження не привівши законодавчі акти у відповідність до норм Положення. Вказане базується на нормах Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", де зазначено, що орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Оскільки Держсільгоспінспекція – новоутворений орган, її діяльність не передбачена жодним законодавчим актом, і тому для виконання повноважень Інспекцією питання необхідності розробки та прийняття законодавчих актів стає нагальним. На виконання вищезазначеного, Мінагрополітики розробило проекти змін до відповідних законів та неодноразово подавало проекти законів на погодження та отримання висновку за результатами правової експертизи до Міністерства юстиції України:

1. Листом від 14.01.2011 № 37-33-10/452 про погодження проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі України. На що Мінюст відповів про розробку єдиного законопроекту, що регулює повноваження всіх міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
2. Листом від 28.04.2011 № 37-31-2-10/6579 про погодження проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Погодження даного законопроекту втратило свою актуальність в зв'язку із дорученням Кабінету Міністрів України від 18.06.2011 № 77348/52/1-10, яким Міністерство юстиції визнано єдиним розробником законопроекту по забезпеченню діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

З метою забезпечення діяльності контролюючого органу виконавчої влади – Державної інспекції сільського господарства України необхідно внести зміни до ряду законів України, а саме:

- Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- Земельного кодексу України;
- Закону України "Про охорону земель";
- Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель";
- Закону України "Про охорону прав на сорти рослин";
- Закону України "Про дорожній рух";
- Закону України "Про зерно та ринок зерна в Україні";

- Закону України "Про захист прав покупців сільськогосподарських машин";
- Закону України "Про насіння та садивний матеріал";
- Закону України "Про виноград та виноградне вино";
- Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів";
- Закону України "Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України";
- Закону України "Про охорону праці";
- Закону України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів";
- Закону України «Про захист прав споживачів».

Дослідивши правові проблеми діяльності Держсільгоспінспекції, можна вважати, що проблема її діяльності стосується невідповідності законів України Положенню про Держсільгоспінспекцію. Таким чином, відсутність законодавчого регулювання здійснення контроль-наглядових повноважень Держсільгоспінспекції унеможливує її роботу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Курило В.І. Правове становище сільськогосподарських інспекцій: проблеми удосконалення / В.І. Курило // Право України. – 1999. – № 6. – С. 87-89.
2. Про утворення Генеральної державної сільськогосподарської інспекції//Кабінет Міністрів України: постанова від 25.05.2006 № 743 Офіційний вісник України – 2006 р., № 22, стор. 70, стаття 1625.
3. Про скасування постанови Кабінету Міністрів України від 25.09.2006 р. № 743 // Офіційний вісник України – 2006 р., № 40, стор. 84, стаття 2676.
4. Про утворення Генеральної агропромислової інспекції: повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України від 19.07.2010 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/page/?10572>.
5. Про внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 01.06.2010 № 2399 // Офіційний вісник України – 2010 р., № 57, стор. 40, стаття 1936, код акту 52138/2010.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 // Офіційний вісник України від 09.12.2010 / Спеціальний випуск. – 2010 р., № 32, стор. 3, стаття 1026.
7. Про Державну інспекцію сільського господарства України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 459 // Офіційний вісник України від 2011 р., № 11, стор. 114, стаття 622.