

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

**БОНДАР Олександр Григорович**

УДК 349.42 : 005.584 (477)

**КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ У СІЛЬСЬКОМУ  
ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ: АГРАРНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Спеціальність: 12.00.06 – земельне право; аграрне право;  
екологічне право; природоресурсне право  
Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

**Київ – 2015**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Запорізькому національному університеті,  
Міністерство освіти і науки України.

**Науковий консультант** - доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України  
**Курило Володимир Іванович**,  
Національний університет біоресурсів і  
природокористування України,  
проректор з навчально-наукової роботи,  
правових та соціальних питань

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України  
**Шульга Михайло Васильович**,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри  
земельного та аграрного права;

доктор юридичних наук, професор  
**Берlach Наталія Анатоліївна**,  
Національний авіаційний університет,  
професор кафедри кримінального права і процесу;

доктор юридичних наук, старший  
науковий співробітник  
**Бугера Сергій Іванович**,  
Навчально-науковий центр «Інститут бджільництва  
імені П. І. Прокоповича» НААН України, заступник  
директора з наукової роботи.

Захист відбудеться «28» липня 2015 р. о 1<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13.

Автореферат розісланий «26» червня 2015 р.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**С. В. Слюсаренко**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Загальні глобалізаційні та інтеграційні тенденції розвитку людства висувають перед Україною нагальне стратегічне завдання реформувати аграрний сектор економіки й повернути собі статус житниці Європи. Потребують ефективного вирішення й інші серйозні соціальні, економічні та екологічні завдання у сфері сільського господарства. За роки новітньої аграрної та земельної реформ, які відбуваються в нашій державі з часу набуття нею незалежності, на жаль, було зроблено чимало помилок та прорахунків, які негативно позначились, зокрема, на стані земельних ресурсів, сільськогосподарської виробничої інфраструктури, а головне – на становищі селян.

Пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу була визначена ще в 1990 р. в преамбулі однойменного закону як така, що об'єктивно впливає з виняткової значущості та незамінності вироблюваної продукції сільського господарства у життєдіяльності людини і суспільства, з потреби відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Високий рівень соціально-економічного розвитку села є основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення держави, її економічної незалежності, а відтак, і політичної та соціальної стабільності. Крім того, суттєво актуалізують означену проблематику процеси щодо вступу України до ЄС та інтеграції у світову господарську систему, які вимагають запровадження європейських і світових стандартів якості для вітчизняної сільськогосподарської продукції.

З огляду на викладене, механізм державного управління у сфері сільського господарства на сучасному етапі має забезпечувати форсовані темпи економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників з одночасним неухильним дотриманням соціальної спрямованості та екологічних вимог у цій галузі. Ця теза цілком узгоджується з нормами Закону України від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.», який у ст. 3 серед основних пріоритетів цієї політики закріплює вдосконалення системи державного управління в аграрному секторі.

Одним із ключових векторів модернізації публічного адміністрування, як впливає із Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII, є формування та реалізація нової політики державного управління, яка має передбачати, зокрема, дерегуляцію та зменшення кількості точок дотику бізнесу та держави, впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС та

Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством і їхніми державами-членами, з іншої сторони, приведення кількості контролюючих органів та їх функцій у повну відповідність з європейськими стандартами. Разом з тим, у нинішній ситуації оптимізації системи контрольно-наглядових органів, яка очевидно назріла, принципово важливим є використання виважених та науково обґрунтованих рішень і недопущення розбалансування у державі контрольно-наглядової діяльності, яка була, є і залишатиметься основоположною гарантією успішності реформ зокрема та сталого розвитку держави загалом, у тому числі й у сільському господарстві. Саме це й визначає актуальність дослідження та зумовило вибір теми дисертаційної роботи.

Дисертація підготовлена на основі вивчення й використання наукових праць представників радянської, української та зарубіжної аграрно-правової й земельно-правової науки: Г. О. Аксеньонка, В. І. Андрейцева, Н. О. Багай, З. С. Беляєвої, Г. Є. Бистрова, А. І. Бобильова, А. Й. Богдана, С. І. Бугери, Д. В. Бусуйок, О. А. Вівчаренка, Ю. О. Вовка, Б. О. Вороніна, О. В. Гафурової, Н. Т. Гончарук, А. П. Гетьмана, О. А. Грицан, О. К. Голіченкова, В. К. Гуревського, Л. І. Дембо, О. О. Денисова, В. М. Єрмоленка, В. П. Жушмана, О. І. Заєць, Л. М. Здоровко, Н. В. Ільницької, П. Д. Індіченка, І. Ф. Казьміна, І. І. Каракаша, О. О. Кічатової, Т. О. Коваленко, М. І. Козиря, В. М. Комарницького, В. М. Корнієнка, В. В. Костицького, С. Д. Кравченка, П. Ф. Кулинич, В. І. Курила, Т. В. Лісової, А. М. Мірошниченка, І. В. Мироненка, В. Л. Мунтяна, Т. С. Новак, В. В. Носіка, Т. К. Оверковської, І. Ф. Панкратова, В. В. Петрова, О. О. Погрібного, І. Ю. Сальмана, Я. О. Самсонової, В. І. Семчика, І. О. Середи, В. Д. Сидор, А. М. Статівки, Л. В. Струтинської-Струк, Д. А. Суржана, Н. І. Титової, В. Ю. Уркевича, С. І. Хоміаченко, Г. Г. Файзулліна, В. І. Федоровича, О. Б. Федоровської, В. П. Цемка, М. М. Чабаненка, В. С. Шелестова, В. Д. Швеця, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги, В. П. Яніцького, В. В. Янчука, В. З. Янчука та інших авторів.

Також науково-теоретичне підґрунтя дослідження склали наукові праці вчених у галузі адміністративного права, у тому числі й тих, які у своїх розробках безпосередньо звертались до проблем контролю та нагляду, а саме: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, К. К. Афанасьєва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. П. Беляєва, А. І. Берлача, Н. А. Берлач, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. І. Веремеєнка, В. М. Гаращука, О. В. Головкина, І. П. Голосніченка, І. А. Городецької, В. М. Горшеньова, Е. Ф. Демського, А. В. Денисової, С. Ф. Денисюка, Є. В. Додіна, О. А. Задихайло, І. К. Залюбовської, О. Б. Зеленцова, Я. А. Здіра, А. М. Єропкина, Р. А. Калюжного, А. О. Кармолицького, Т. С. Кичилюк, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк,

М. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. М. Коніна, С. А. Косінова, М. Ю. Кравчук, В. І. Курила, Б. М. Лазарева, Н. В. Лебідь, Д. М. Лук'янця, О. Є. Луньова, Д. В. Лученка, П. С. Лютікова, О. О. Майданник, В. М. Манохіна, Б. К. Мецаєва, О. В. Морозова, О. М. Музичука, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, О. Ю. Піддубного, Г. М. Писаренко, В. П. Петкова, М. В. Пушкар, Л. А. Савченко, Н. Г. Саліщевої, О. П. Світличного, А. О. Селіванова, В. Ф. Сіренка, І. О. Сквірського, А. О. Собакаря, Л. І. Сопільника, С. Г. Стеценка, М. С. Студенікіної, В. П. Тимощука, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, В. Є. Чиркіна, В. О. Шамрая, І. Б. Шахова, А. П. Шергіна, В. С. Шестака, В. К. Шкарупи, Ц. А. Ямпольської та ін.

Під час дослідження загальнотеоретичної та методологічної проблематики контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві були використані праці вчених у галузі теорії держави і права: Д. М. Азмі, С. С. Алексєєва, М. Й. Байтіна, Г. М. Бистрик, А. М. Васильєва, О. П. Вершиніна, М. М. Вопленка, С. Д. Гусарева, А. О. Головіної, О. С. Іоффе, Г. П. Курдюк, Л. А. Луць, В. М. Карташова, Д. А. Керімова, О. О. Маштакової, Д. Є. Петрова, С. В. Поленіної, П. М. Рабіновича, Ю. С. Решетова, І. С. Самощенко, О. Ф. Скакун, В. М. Сирих, Ю. Г. Ткаченка, Ф. Н. Фаткулліна, Б. В. Шагієва, Р. В. Шагієвої, М. Д. Шаргородського, а також соціальної філософії, психології, соціології, як-от: Б. Г. Ананьєва, Г. С. Ареф'євої, В. Я. Вильчинського, О. В. Виставкіна, М. В. Дьоміна, О. М. Леонтьєва, О. Г. Льовкіної, Е. С. Маркаряна, С. Л. Рубінштейна, Ю. В. Фененка, Е. Г. Юдіна та ін.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2011-2014 рр., комплексного наукового проекту «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532). Тема дослідження пов'язана з Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, та відповідає Пріоритетним напрямкам розвитку правової науки в Україні на 2011-2015 роки, затвердженим постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р.

Тему дисертації затверджено на засіданні науково-технічної ради Запорізького національного університету (протокол № 8 від 23 квітня 2011 р.).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційної роботи є розробка цілісної концепції правового регулювання контрольно-наглядової діяльно-

сті у сільському господарстві України, формулювання на цій основі теоретичних узагальнень і практичних рекомендацій для удосконалення нормативного забезпечення цієї діяльності.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні задачі:

- визначити та сформулювати поняттєво-категоріальний апарат дослідження контрольно-наглядової діяльності;
- охарактеризувати аграрне право як сферу об'єктивізації контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві;
- визначити сутність інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві та його місце в системі аграрного права;
- окреслити систему суб'єктів здійснення державної контрольно-наглядової діяльності в сільському господарстві;
- визначити коло суб'єктів здійснення громадського контролю у сільському господарстві;
- виявити та охарактеризувати особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері використання та охорони земель у сільському господарстві;
- окреслити особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони прав на сорти рослин та щодо забезпечення безпечності і якості сільськогосподарської та виноробної продукції;
- встановити особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері технічного регулювання та охорони праці у сільському господарстві;
- охарактеризувати стан та перспективи нормативного забезпечення надання контрольно-наглядовими органами адміністративних послуг у сфері сільського господарства;
- визначити шляхи удосконалення контрольно-наглядової діяльності у вітчизняному сільському господарстві в контексті європейської інтеграції України та виконання нею міжнародно-правових зобов'язань;
- виробити конкретні пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення нормативно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України.

*Об'єкт дослідження* □ суспільні відносини, що виникають при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України.

*Предметом дослідження* є аграрно-правовий аспект контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України.

*Нормативною базою дослідження* є Конституція України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти центральних та місцевих органів виконавчої вла-

ди, органів місцевого самоврядування, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві, міжнародно-правові договори та угоди.

*Емпіричну основу дослідження* становлять статистичні дані, акумульовані контрольно-наглядовими органами у сфері сільського господарства, адміністративна та інша правозастосовна практика.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертації стали загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування зумовлене системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Загальнонауковий діалектичний метод дозволив розглянути правові явища та процеси у їх розвитку та взаємозв'язку, виявити основні тенденції розвитку та напрями вдосконалення правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України. Методи аналізу і синтезу, дедукції й індукції використано для вивчення теоретичних і практичних проблем правового регулювання цієї діяльності. За допомогою історико-правового методу проаналізовано розвиток наукових уявлень щодо становлення аграрного права як галузі права у системі права України (підрозділ 1.2), розкрито генезу системи суб'єктів державної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві (підрозділ 2.1). Застосування системно-структурного методу дозволило з'ясувати внутрішню структуру системи контрольно-наглядових органів в аграрній сфері та виявити недоліки її інституційного і нормативного забезпечення (підрозділи 2.1, 2.2, 4.1, 4.2). За допомогою функціонально-правового методу досліджено ефективність виконання контрольно-наглядовими органами покладених на них завдань та функцій (підрозділи 2.1, 3.1, 3.2, 3.3). З використанням логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (розділи 1, 2, 3), зокрема, з'ясовано сутність термінів «контрольно-наглядова діяльність» (підрозділ 1.1), «аграрне право» (підрозділ 1.2), «контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві» (підрозділ 1.2), «інститут контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві» (підрозділ 1.3), «адміністративні послуги у сільському господарстві» (підрозділ 3.4), встановлено відмінності між суміжними поняттями (розділ 1). Порівняльно-правовий метод покладено в основу аналізу вітчизняного законодавства у сфері контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві на предмет узгодженості з положеннями відповідних міжнародних угод і конвенцій та зарубіжного законодавства (підрозділ 4.1). Методи моделювання та прогнозування, формально-юридичний метод були використані для розробки пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2).

Сформульовані в дисертації висновки і пропозиції спираються на вимоги формальної логіки щодо несуперечності, послідовності та обґрунтованості суджень.

**Наукова новизна одержаних результатів дисертації** зумовлюється тим, що у вітчизняній юридичній науці воно є першим комплексним дослідженням організаційно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві. В результаті проведеного дослідження визначено загальні тенденції розвитку вказаного комплексного інституту аграрного права та сформульовано концептуально нові напрями удосконалення законодавства у цій сфері, що запропоновані здобувачем особисто. Основні з них такі:

*вперше:*

– встановлено, що контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві – це спрямована на забезпечення законності і правопорядку в сфері виробництва сільськогосподарської продукції однорідна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, а також суб'єктів громадського контролю щодо своєчасного виявлення проблем, створення умов для їх вирішення та усунення конфліктів між владними і підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів;

– запропоновано розгляд інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві як комплексного аграрно-правового інституту, зокрема, доведено, що вказаний інститут включає правові норми, що регулюють однорідну діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, а також суб'єктів громадського контролю щодо своєчасного виявлення проблем, створення умов для їх вирішення та усунення конфліктів між владними й підлеглими структурами у сфері виробництва сільськогосподарської продукції;

– окреслено систему суб'єктів державної контрольно-наглядової діяльності та громадського контролю у сфері сільськогосподарського виробництва, у зв'язку із чим доведено, що система суб'єктів державної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві – це побудована на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру, що встановлюються у цій сфері публічного адміністрування, сукупність загальних та спеціальних контрольно-наглядових органів, які на принципах координації, субординації та підпорядкування взаємодіють між собою з метою забезпечення та захисту публічного інтересу – досягнення мети та завдань контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві;

– досліджено особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони прав на сорти рослин, забезпечення безпечності і якості сільськогосподарської та виноробної продукції, зокрема, доведено,



що перманентні риси контрольно-наглядової діяльності у цих сферах сільськогосподарства уособлюються в суб'єктах, об'єктах, формах та методах контрольно-наглядової діяльності (переважно інспекційна діяльність, яка здійснюється за допомогою таких методів, як спостереження, експертиза тощо). Обстоюється необхідність забезпечення системності контрольно-наглядової діяльності поетапно за всіма процесами у сфері рослинництва, починаючи від якості насіння, яке закладається у ґрунт для вирощування певної сільськогосподарської культури, технологій вирощування (обробки ґрунту та застосування мінеральних або біологічних добрив, засобів захисту рослин), і закінчуючи безпечністю продукції рослинництва, місцем та умовами її зберігання;

– обґрунтовано необхідність розробки та прийняття Концепції реформування законодавства про контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві України, метою якої є уніфікація як доктринальних, так і законодавчих положень про контрольно-наглядову діяльність у вказаній сфері, що дозволить поетапно здійснити реформування вітчизняного законодавства, яке регулює відповідні правовідносини;

*удосконалено:*

– поняттєво-категоріальний апарат у сфері контрольно-наглядової діяльності, зокрема, автором сформульовано такі поняття, як: «форма здійснення державної діяльності», «правова форма здійснення управлінської діяльності», «організаційна управлінська діяльність», «контроль», «нагляд», «контрольно-наглядова діяльність», «контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві»;

– наукові підходи щодо характеристики особливостей здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері використання та охорони земель у сільському господарстві, у зв'язку з чим встановлено, що контрольно-наглядова діяльність у цій сфері здійснюється спеціальними уповноваженими суб'єктами, цілеспрямований вплив яких стосується специфічних об'єктів: 1) відносин щодо господарської експлуатації та охорони земель суб'єктами тих чи інших речових або зобов'язальних прав на землю; 2) управлінських відносин за участю органів публічної адміністрації;

– наукові підходи щодо характеристики стану та перспектив нормативного забезпечення надання контрольно-наглядовими органами адміністративних послуг у сфері сільськогосподарства, зокрема, наголошено на необхідності подальшої деталізації нормативного врегулювання на законодавчому рівні (в тому числі шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства й прийняття єдиного кодифікованого акту (Адміністративно-процедурного кодексу)), різновидів адміністративних послуг та процедур їх надання органами публічного адміністрування. При цьому під адмі-

ністративною послугою у сфері сільського господарства запропоновано розуміти послугу, що надається контрольно-наглядовими органами (їх територіальними органами або підприємствами, установами, які входять до їх сфери управління), яка надається у чітко визначеній законом процедурі і спрямована на реалізацію та захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання у сільському господарстві;

– наукові підходи щодо визначення шляхів удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України. Зокрема, в аспекті європейської інтеграції України та виконання нашою державою міжнародно-правових зобов'язань автором запропоновано активізувати зусилля відповідних органів публічної адміністрації щодо запозичення позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері та адаптації вітчизняного законодавства про контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві до європейських та світових стандартів і норм;

*набули подальшого розвитку:*

– положення про самостійність галузі аграрного права у вітчизняній системі права, у зв'язку із чим встановлено, що, починаючи з кінця 30-х років ХХ ст., сформувалися декілька концептуальних підходів до розуміння сутності аграрного права, основним з яких є підхід до розуміння його як комплексної галузі права; доведено непродуктивність виділення в межах системи права так званих «комплексних галузей права» та поділу галузей права на основні й неосновні; підтримано точку зору вчених про те, що аграрне право є самостійною галуззю вітчизняної системи права, про що насамперед свідчить наявність власного предмета правового регулювання, який на сьогодні становлять аграрні відносини. Водночас це не лише земельні, майнові і трудові відносини, а й відносини організаційно-управлінського характеру. При цьому проведений теоретико-методологічний аналіз дозволив виокремити у предметі аграрного права дві самостійні групи відносин: «управлінські відносини» та «організаційні відносини»;

– твердження про необхідність уніфікації державної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві шляхом концентрації всіх контрольно-наглядових повноважень у межах компетенції єдиного органу публічної адміністрації, що значно спростить відповідні контрольно-наглядові провадження, істотно зменшить кількість контрольно-наглядових заходів, підвищить ефективність їх здійснення тощо;

– наукові положення щодо особливостей здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері технічного регулювання та охорони праці, у тому числі встановлено, що найбільш розгалужену систему контрольно-наглядових органів має сфера охорони праці. При цьому відповідні повноваження цих органів чітко різняться, не дублюються, і кожен із них несе

відповідальність у межах, передбачених чинним законодавством та затвердженим положенням;

– висновки щодо розробки пропозицій до діючого законодавства, спрямовані на удосконалення нормативно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України, у зв'язку з чим акцентовано увагу на необхідності розробки й прийняття Закону України «Про державну контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві».

**Практичне значення одержаних результатів** зумовлюється актуальністю та новизною порушених та розв'язаних у дисертації проблем та полягає у можливості використання цих результатів:

– у *науково-дослідній сфері* для подальшої розробки теорії правового регулювання контрольно-наглядової діяльності, наукових досліджень, спрямованих на визначення місця і ролі правового інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві у системі права;

– у *правотворчості* для підготовки пропозицій до діючого законодавства України з питань оптимізації та підвищення ефективності правових засад контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві (лист Комітету з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України від 26 березня 2015 р. № 04-29/15-1453);

– у *правозастосовчій діяльності* для покращення роботи суб'єктів контрольно-наглядової діяльності, пов'язаної із застосуванням норм адміністративного та аграрного права (акт впровадження Запорізької обласної державної адміністрації від 27.10.2014 р.);

– у *навчальному процесі* для підготовки лекцій, навчальних посібників, а також підручників з дисциплін «Аграрне право України», «Адміністративне право України», «Земельне право України» (акти впровадження Національного гірничого університету від 23.09.2014 р., Житомирського національного агроекологічного університету від 22.09.2014 р., Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія» від 02.10.2014 р., Національного університету біоресурсів і природокористування України від 10.07.2013 р., Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки від 17.12.2014 р., Дніпропетровського гуманітарного університету від 05.06.2014 р., Університету сучасних знань від 10.06.2014 р., Запорізького національного університету від 21.05.2014 р., Сумського національного аграрного університету від 10.12.2014 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дослідження виконано дисертантом самостійно, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У співавторстві розроблено та видано

один навчальний посібник «Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні» (здобувачу належить підтема 1.6 «Методи діяльності публічної адміністрації та їх правова характеристика» та тема 6 «Засоби забезпечення законності діяльності публічної адміністрації»). Ідеї та розробки, які належать співавторам, у дисертації не використувались.

**Апробація результатів дисертації.** Положення і висновки дисертації були обговорені і схвалені на розширеному засіданні кафедри цивільного права Запорізького національного університету та розширеному міжкафедральному засіданні юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Результати дослідження було представлено на міжнародних та всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях: «Аграрний форум – 2006» (м. Суми, 25-29 вересня 2006 р.), «Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення» (м. Київ, 17 червня 2008 р.), «Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права» (м. Київ, 30-31 жовтня 2009 р.), «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (м. Ужгород, 30-31 березня 2013 р.), «Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства» (м. Херсон, 26-27 квітня 2013 р.), «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Дніпропетровськ, 30 квітня 2013 р.), «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 11-12 травня 2013 р.), «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин» (м. Хмельницький, 17-18 травня 2013 р.), «Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства» (м. Київ, 18-19 травня 2013 р.), «Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин» (м. Київ, 22 листопада 2013 р.), «Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права» (м. Харків, 6 грудня 2013 р.), «Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Херсон, 10-11 жовтня 2014 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображені в монографії, одному навчальному посібнику (у співавторстві), 27 наукових статтях у фахових виданнях з юридичних наук, з яких 4 опубліковано у зарубіжних наукових виданнях, та 12 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, поділених на одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 521 сторінку. Список використаних джерел складається з 862 найменувань і займає 102 сторінки, додатки – на 17 сторінках.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** дисертації обґрунтовується актуальність теми дослідження, її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначаються мета і завдання роботи, основні методи дослідження, його об'єкт і предмет, формулюється наукова новизна одержаних результатів та їх теоретичне і практичне значення, наводяться дані про апробацію результатів дослідження, структуру та обсяг дисертації.

У **розділі 1 «Теоретико-методологічні основи аналізу контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві»**, що складається із трьох підрозділів, досліджуються поняття контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві, аграрне право як сфера об'єктивізації контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві, інститут контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві, встановлюється сутність цього інституту та його місце в системі аграрного права.

У **підрозділі 1.1 «Поняттєво-категоріальний апарат дослідження контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві»** послідовне розкриття системи термінів «діяльність» → «правова діяльність» → «юридична діяльність» → «управлінська діяльність» → «контрольно-наглядова діяльність» → «контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві» дозволило дисертанту упорядкувати термінологічний ряд у цій сфері та сформулювати відповідні дефініційні конструкції.

Автором аргументовано необхідність та доцільність розглядати контроль та нагляд у сільському господарстві у комплексі як єдине системне явище – контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві. Підкреслено, що відсутність окремих нормативних дефініцій «контроль» та «нагляд», їх дискусійне ототожнення у законодавстві, наділення значної кількості одних і тих же суб'єктів публічної адміністрації як контрольними, так і наглядовими повноваженнями в аграрній сфері, необхідність адаптації такої діяльності до європейських стандартів, створює передумови для запровадження єдиної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві, закріплення її правових засад із встановленням оптимальних меж втручання у діяльність приватних суб'єктів, виробленням у контексті європеїзації єдиних правових стандартів цієї управлінської діяльності.

Крім того, об'єднує контроль і нагляд те, що вони є основними адміністративними засобами превенції, виявлення і припинення порушень законодавства, факторами, що дисциплінують поведінку державних службовців та приватних суб'єктів як у сфері управління, так і в суспільстві загалом.

Виділено дві групи ознак контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві: загальні, що характеризують її як діяльність загалом, та спеціальні, що притаманні цій діяльності як правовому явищу. Серед загальних ознак виділяються такі: 1) наявність компонентів (мета, засіб, результат, процес здійснення), пов'язаних сутнісно-змістовним характером; 2) взаємодія цих компонентів; 3) відносна самостійність. До специфічних ознак контрольно-наглядової діяльності, які зумовлюються її правовою сутністю, віднесено: 1) публічно-владний характер; 2) цілеспрямований характер; 3) організуючий характер, що забезпечується за допомогою правових засобів; 4) її зміст складають окремі дії уповноважених суб'єктів зі здійснення контролю і нагляду за підлеглими структурами; 5) вона пронизує правовим впливом усі сфери суспільного життя, які підлягають правовому регулюванню, забезпечуючи його ефективність.

Доведено, що контрольно-наглядова діяльність має різні рівні і поділяється на різновиди залежно від того, в якій сфері суспільного життя вона здійснюється. Автором окремо наголошено на необхідності розмежування понять «агропромисловий комплекс», «аграрний сектор економіки», «сільське господарство». Визначення сфери об'єктивізації (сільське господарство) дало змогу автору сформулювати власний підхід до дефініції «контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві».

*У підрозділі 1.2 «Аграрне право як сфера об'єктивізації контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві»* дисертант зазначає, що при дослідженні контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві необхідно визначити її сутність та приналежність до предмета аграрного права, що, у свою чергу, потребує дослідження місця аграрного права у системі права. Крізь призму ретроспективного аналізу думок вчених-юристів розглянуто сутність аграрного права, предмет цієї галузі та його складові. Приділено увагу науковій дискусії щодо виділення так званих комплексних галузей права, узагальнено думки та різноманітні підходи вчених-юристів з цього приводу, висловлено власну точку зору на вихідні засади формування вітчизняної системи права та критерії виділення нових галузей права. Встановлено багатоманітність концептуальних підходів до розуміння сутності аграрного права, серед яких основними є дві наукові позиції: з одного боку, визнання аграрного права комплексною галуззю права, з іншого, розгляд його як самостійної галузі у системі права.

Автором стверджується, що особливістю аграрного права як самостійної галузі права є те, що його предмет включає цілий комплекс суспільних відносин, приналежних до аграрного сектору економіки держави. Водночас це не лише земельні, майнові і трудові відносини, а й відносини організаційно-управлінського характеру. При цьому проведений автором теоретико-методологічний аналіз дозволив виокремити у предметі аграрного права дві самостійні групи відносин: «управлінські відносини» та «організаційні відносини».

Аграрні управлінські відносини визначено як реальні суспільні відносини між владними і підлеглими суб'єктами, що виникають у процесі цілеспрямованого здійснення сільськогосподарської діяльності. Окреслено перманентні риси аграрних управлінських відносин, а саме: 1) вони виникають у процесі здійснення сільськогосподарської діяльності з вироблення, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції; 2) ці відносини спрямовані на забезпечення здійснення державної аграрної політики; 3) одним із їх учасників є суб'єкт, наділений владними повноваженнями. Такому владному суб'єкту законом надається можливість приймати правові акти, що тягнуть за собою правові наслідки для підлеглих суб'єктів.

Автором підкреслено, що, оскільки контрольно-наглядова діяльність є однією із форм здійснення управлінської діяльності, відтак контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві виступає складовою предмета правового регулювання аграрного права. Це, у свою чергу, є підтвердженням висновку дисертанта про існування самостійного інституту аграрного права – інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві.

**У підрозділі 1.3 «Інститут контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві: сутність, зміст та місце у системі аграрного права»** на підставі аналізу численних наукових джерел з аграрного та адміністративного права встановлено сутність, зміст та місце інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві в системі аграрного права, визначено етапи процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності у цій сфері та детально окреслено їх зміст, розкрито механізм контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві (у тому числі принципи, мету, форми, методи та об'єкт контрольно-наглядової діяльності у цій сфері).

Характерною рисою аграрного права як самостійної галузі права є виникнення нових правових інститутів, які не лише розширюють предмет правового регулювання цієї галузі, але й займають особливе місце у системі права. Оскільки правовий інститут спрямований на регулювання певного виду чи групи однорідних суспільних відносин, дисертантом пропону-

ється за основу виокремлення взяти такий відносно самостійний сегмент аграрно-правового регулювання, як контрольно-наглядова діяльність, незважаючи на існуючі відмінності між контролем та наглядом. В основу виділення досліджуваного правового інституту автором покладена спільна мета та спрямованість норм, що регулюють певну групу суспільних відносин. Крім цього, незважаючи на відносну відокремленість обох підсистем (контролю і нагляду), вони настільки взаємопов'язані, що зміни в одній групі норм спричинять зміни і в іншій, а інколи вони можуть і збігатись. Загалом же визнання контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві окремим аграрно-правовим інститутом дозволить довести його систему до логічного завершення і ефективного регулювання.

Правові норми, які в своїй сукупності утворюють інститут контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві, належать різним галузям національного права, як-от: конституційне, адміністративне, трудове, господарське тощо. У зв'язку з цим автор обстоює його комплексний характер.

Встановлено, що об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві виступає виробництво сільськогосподарської продукції, яке автором пропонується розуміти як складне поняття, що включає в себе концепти «сільськогосподарське виробництво» та «сільськогосподарська продукція». Сільськогосподарське виробництво варто розглядати як вид господарської діяльності з виробництва сільськогосподарської продукції, яка вирощується, відгодовується, виловлюється, збирається, виготовляється, виробляється, переробляється безпосередньо її виробником для забезпечення продовольчої безпеки та використання на нехарчові цілі. У свою чергу, сільськогосподарську продукцію пропонується визначати як сировину і продукцію рослинництва та тваринництва, що включає одержану у природних та штучних умовах продукцію рослинних культур, вирощування свійських тварин і птиці, вирощування та вилову риби у внутрішніх водоймищах, розведення бджіл, шовкопрядів, плазунів, слимаків, інших наземних ссавців, безхребетних та комах, продукти їх переробки, консервації, а також відходи, отримані при виробництві сільськогосподарської продукції, включаючи бджільництво, та продукти після первинної їх переробки.

Дисертантом сформульовано мету контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві: забезпечення законності та правопорядку у сфері виробництва сільськогосподарської продукції. Доведено, що при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві використовуються такі групи принципів: 1) загально-правові; 2) міжгалузеві; 3) галузеві; 4) інституційні. Для правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві використовуються дві групи нормативних дефініцій – дефініції спеціально-неюридичних та дефініції спеціально-



юридичних понять. Норми-декларації виконують особливу функцію – інтегрують загальнозначущі, моральні, політичні, ідеологічні цінності в правову матерію, також визначають завдання, етапи, напрями і способи регулювання конкретних груп суспільних відносин, і, як правило, знаходять своє закріплення в преамбулах і початкових розділах нормативно-правових документів.

До форм здійснення контрольно-наглядової діяльності віднесено перевірку, інспектування, ревізію, експертизу, моніторинг, спостереження, експертний аналіз, огляд, опитування, одержання пояснень чи іншої необхідної інформації, ознайомлення із статистичною звітністю, вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в засобах масової інформації, інвентаризацію, перевірку документів тощо. Підкреслено, що оптимальною формою здійснення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві є інспектування.

Окреслено дві групи методів контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві: загальні та спеціальні. До загальних методів, віднесено методи переконання та примусу, адміністративного та економічного впливу, прямого та непрямого впливу, регулювання, до спеціальних – математичний, документальний, статистичний, метод реагування, ініціювання, метод отримання, узагальнення та аналізу загальної інформації тощо.

**Розділ 2 «Суб'єкти здійснення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України»** містить два підрозділи, в яких визначено систему суб'єктів здійснення цієї діяльності у сільському господарстві.

*У підрозділі 2.1 «Суб'єкти здійснення державної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві»* приділяється ґрунтовна увага генезі становлення та реформування системи контрольно-наглядових органів в аграрній сфері, детально аналізується правовий статус Державної інспекції сільського господарства України, яка протягом строку свого існування (2010-2014 рр.) була ключовим державним контрольно-наглядовим органом у сфері сільського господарства України. Встановлено, що після ліквідації вказаного органу відповідні контрольно-наглядові функції із здійснення реєстрації та обліку машин були покладені на Міністерство внутрішніх справ України, функції із здійснення державного контролю та нагляду в частині експлуатації та технічного стану машин – на Державну службу України з безпеки на транспорті, функції із здійснення сертифікації насіння і садивного матеріалу – на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та

форм власності, родючості ґрунтів – на Державну екологічну інспекцію України.

Автором розкрито структуру адміністративно-правового статусу вказаних органів та наголошено на тому, що діяльність суб'єктів здійснення державної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві має широкоспеціалізований характер і включає, зокрема, такі сфери, як здійснення відповідного цілеспрямованого впливу: в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності; в частині насінництва та розсадництва; в частині якості та безпечності сільськогосподарської продукції; в частині дотримання правил виробництва виноробної продукції; в частині дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин; у частині родючості ґрунтів; у частині експлуатації та технічного стану машин; в частині охорони прав на сорти рослин тощо.

Обґрунтовано, що з метою підвищення ефективності діяльності відповідних контрольно-наглядових органів доцільно посилити їх роль у попередженні та запобіганні шкоди за рахунок впровадження низки організаційних (спеціальна підготовка фахівців, ефективна співпраця з органами дізнання, прокуратури, суду, залучення громадськості з метою формування готовності суспільства протидіяти правопорушенням), економічних (матеріально-технічне забезпечення, збільшення розмірів зборів та послуг, нормативів стягнення збитків), правових (розширення повноважень, зокрема, нормативне закріплення за єдиним органом здійснення державного нагляду (контролю) в сільському господарстві, внесення змін до нормативно-правових положень) та інших заходів.

Доведено, що систему суб'єктів державної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві можна визначити як побудовану на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру, що встановлюються у цій сфері публічного адміністрування, сукупність загальних та спеціальних контрольно-наглядових органів, які на принципах координації, субординації та підпорядкування взаємодіють між собою з метою забезпечення та захисту публічного інтересу – досягнення мети та завдань контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві.

Автором окреслено існуючі між вказаними державними органами внутрішні зв'язки вертикального та горизонтального характеру, а також зв'язки, що інтегрують державні органи контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві до загальної системи суб'єктів контрольно-наглядової діяльності.

У *підрозділі 2.2 «Суб'єкти здійснення громадського контролю у сільському господарстві»* розкрито сутність та призначення громадського

контролю, проаналізовано численні сучасні та ретроспективні наукові дослідження, присвячені цій проблематиці (зокрема, праці В. М. Гаращука, С. Ф. Денисюка, О. Б. Зеленцова, А. М. Кекуа, А. С. Крупник, О. О. Маштакової, І. О. Сквірського, С. І. Хом'яченко та ін.), досліджено сфери правового регулювання діяльності громадських інспекторів та окреслено систему суб'єктів громадського контролю в цій сфері відносин.

Встановлено, що громадські інспектори сільського господарства призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, однак їхня діяльність на цей час законодавчо не врегульована, що, безумовно, накладає свій негативний відбиток на практику застосування громадського контролю у цій сфері, знижує його потенціал як ефективного інструмента забезпечення законності та правопорядку у сільському господарстві. Зокрема, до проблем здійснення громадського контролю можна також віднести відсутність законодавчого врегулювання питання, що стосується таких форм здійснення громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади загалом. Водночас ще однією з ключових проблем здійснення дієвого та реального громадського контролю є відсутність належного рівня матеріально-технічного забезпечення діяльності громадських інспекторів (зокрема, забезпечення в достатньому обсязі паливом або належного відшкодування витрат на проїзд, папером та іншими канцелярськими товарами, комп'ютерною технікою тощо).

Разом з тим, незважаючи на такий стан справ, громадські інспектори загалом ефективно впливають на адміністрування тих чи інших суспільних відносин через інструментарій реалізації контрольних повноважень (складання актів перевірок, протоколів про адміністративні правопорушення при виявленні порушень законодавства; доставлення осіб, які вчинили порушення законодавства; перевірка документів).

Доведено доцільність віднесення призначення громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель до повноважень органів місцевого самоврядування відповідного рівня, що дозволить уникнути прийняття одноосібних рішень щодо їх призначення, сприятиме уникненню корупційних проявів у їх діяльності, забезпечить підзвітність діяльності громадських інспекторів відповідному органу місцевого самоврядування. Наголошено на тому, що громадський інспектор, який буде призначений відповідним органом місцевого самоврядування, матиме повноваження і діятиме у межах адміністративної території органу, що його призначив.

**Розділ 3 «Організація та здійснення контрольної-наглядової та пов'язаної з нею публічно-сервісної діяльності в окремих сферах сільського господарства»** містить чотири підрозділи, які присвячені особливостям

контрольно-наглядової діяльності у різних сферах сільського господарства та надання адміністративних послуг контрольно-наглядовими органами.

У підрозділі 3.1 «*Особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері використання та охорони земель у сільському господарстві*» розглянуто теоретичні та практичні проблеми здійснення контрольно-наглядової діяльності у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель у процесі сільськогосподарського виробництва, у тому числі щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів. Встановлено, що земельний нагляд (контроль) характеризується суттєвими особливостями як щодо суб'єктів його здійснення, так і щодо об'єктів. До останніх належать як відносини щодо господарської експлуатації та охорони земель суб'єктами тих чи інших речових або зобов'язальних прав на землю, так і управлінські відносини у поземельній сфері за участю органів публічної адміністрації.

Автором акцентовано увагу на таких системних вадах інституційного забезпечення публічного адміністрування у сфері земельних відносин, як, по-перше, розпорошеність та нестабільність розподілу контрольно-наглядових повноважень між різними органами виконавчої влади, та, по-друге, недостатня самостійність і роль центрального органу виконавчої влади з питань земельних відносин. Визначено, що до кола основних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у досліджуваній сфері необхідно віднести (станом на початок вересня 2014 р.) Державну екологічну інспекцію України, Державну інспекцію сільського господарства України та Державне агентство земельних ресурсів України. Досліджено процес становлення та нормативного забезпечення контрольно-наглядової діяльності у земельній сфері Держсільгоспінспекції України, до якої з моменту створення перейшли відповідні повноваження Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель. Встановлено, що шляхом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону земель» законодавець розмежував повноваження Держсільгоспінспекції України та Держекоінспекції України у відповідних сферах, віднісши державну контрольно-наглядову діяльність за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності до сфери компетенції Держсільгоспінспекції, а державний (нагляд) контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель – до Держекоінспекції України. Такий розподіл вбачається доцільним, зокрема, й з огляду на наявні у вітчизняній доктрині земельного права підходи щодо виділення у правовій охороні ґрунтів як двох відносно самостійних сільськогосподарського та екологічного напрямів.

Обґрунтовується, разом з тим, що об'єднання в системі Держекоінспекції України всіх контрольно-наглядових повноважень у земельній сфері після ліквідації Держсільгоспінспекції України постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» має суттєвий позитивний потенціал, але за умови належного й оперативного нормативного, кадрового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

*У розділі 3.2 «Особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони прав на сорти рослин, забезпечення безпеки і якості сільськогосподарської та виноробної продукції»* встановлено, що розвиток системи нормативного забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони прав на сорти рослин перебуває під суттєвим впливом як міжнародно-правових зобов'язань України, так і внутрішньоекономічних процесів, спрямованих на необхідність забезпечення належного захисту та охорони цих прав. Визначено конкретні напрями контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони прав на сорти рослин.

Висвітлено генезу інституційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності у цій сфері. Поглинання Держсільгоспінспекцією України повноважень створеної у 2002 р. Державної інспекції з охорони прав на сорти рослин при Державній службі з охорони прав на сорти рослин загалом призвело до підвищення рівня охорони та захисту цих прав інтелектуальної власності, однак за роки існування Держсільгоспінспекції її контрольно-наглядові повноваження у цій сфері так і не отримали повного нормативного забезпечення, зокрема, у частині нагляду (контролю) за збереженістю сортів рослин. Встановлено, що після ліквідації Держсільгоспінспекції у вересні 2014 р. контрольно-наглядова діяльність у сфері охорони прав на сорти рослин взагалі позбулася інституційного забезпечення, що потребує негайного нормативного корегування розподілу повноважень між існуючими контрольно-наглядовими органами для забезпечення реалізації положень Законів України «Про охорону прав на сорти рослин» та «Про насіння і садивний матеріал», Кодексу України про адміністративні правопорушення (у частині складання адміністративних протоколів).

Обґрунтовано, що для ефективного здійснення нагляду (контролю) за збереженістю сортів рослин відповідний орган та підпорядковані йому установи повинні мати у наявності (бажано у кожній кліматичній зоні України) земельні ділянки для проведення відповідних досліджень.

Автором підкреслено, що важливим правовим інструментом захисту прав власників сортів рослин є укладання ліцензійних договорів, тому для підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності доцільно роз-

робити та затвердити примірний ліцензійний договір на використання прав на сорти рослин та законодавчо унормувати необхідність реєстрації таких договорів, що дозволить підвищити захищеність прав селекціонерів.

Досліджено наявні в аграрно-правовій науці підходи до визначення категорії «сільськогосподарська продукція», диференційовано ознаки сільськогосподарської продукції. Зокрема, дисертантом окреслено сукупність природних (залежно від природно-кліматичних умов виробництва, незамінність для задоволення природних потреб суспільства, постійність та нетривалість зберігання), економічних (товарність і нетоварність) та юридичних (наявність політичної волі держави до створення достатньої кількості продукції належної якості, правової регламентації її зберігання та реалізації, що втілюється у цілій низці спеціальних нормативно-правових актів аграрного законодавства) кваліфікаційних ознак сільськогосподарської продукції, які є взаємовизначальними.

Визначено особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення безпечності і якості сільськогосподарської та виноробної продукції, які кристалізуються в суб'єктах, об'єктах, формах та методах контрольно-наглядової діяльності (переважно інспекційна діяльність, яка здійснюється за допомогою таких методів, як спостереження, експертиза тощо).

Автором на підставі аналізу особливостей здійснення контролю та нагляду у сфері охорони прав на сорти рослин, за безпечністю та якістю сільськогосподарської продукції, у виноградарсько-виноробній галузі встановлено непослідовність та незавершеність у реформуванні організаційного механізму контрольно-наглядової діяльності у сфері сільського господарства у 2014 році. Зокрема, у сфері охорони прав на сорти рослин контрольно-наглядові повноваження не передані жодному центральному органу виконавчої влади, діяльність державних інспекторів з охорони прав на сорти рослин припинена, що негативно відображається на захисті прав інтелектуальної власності на сорти рослин авторами та власниками цих прав та, як наслідок, – невиконання Міжнародної конвенції з охорони нових сортів рослин. Аналогічна ситуація має місце й у галузі виноградарства та виноробства, в якій контрольно-наглядові повноваження не передані жодному центральному органу виконавчої влади і, як результат, ця галузь сільського господарства випала з цілісної системи державної контрольно-наглядової діяльності.

У *підрозділі 3.3 «Особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері технічного регулювання та охорони праці у сільському господарстві»* автором наголошується, що послідовна інтеграція України у світове економічне співтовариство однією з головних умов

передбачає проведення цілеспрямованої політики щодо створення державної системи технічного регулювання, гармонізованої з відповідними міжнародними системами та системами окремих зарубіжних держав, та неухильного дотримання її вимог.

Встановлено, що технічне регулювання у сільському господарстві має комплексний характер, для якого характерні поєднання знань у галузі метрології, стандартизації та сертифікації з метою забезпечення якості та конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції шляхом проведення державної технічної політики і забезпечення єдності вимірювань в аграрному секторі України.

Визначено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері експлуатації та технічного стану сільськогосподарської техніки після скасування Законом України від 03 червня 2014 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення безпечної експлуатації сільськогосподарської техніки» обов'язкового технічного контролю такої техніки має бути спрямована на посилення рівня відповідальності керівників (власників) сільськогосподарських підприємств за технічний стан цих технічних засобів та їх придатність до експлуатації.

Обґрунтовано тезу про істотне погіршення ефективності реалізації контрольно-наглядових повноважень у сільському господарстві щодо технічного стану сільськогосподарської техніки, що сталося внаслідок несистемного реформування контрольно-наглядових органів, а саме утворення Державної служби України з безпеки на транспорті шляхом злиття Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті, Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті та підпорядкування новоутвореній службі, Державної спеціальної служби транспорту (на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»).

Окреслено форми метрологічного контролю, контрольно-наглядової діяльності у сфері експлуатації та технічного стану машин та контролю за охороною праці в сільському господарстві.

Автором доведено, що охорона праці у сільському господарстві має комплексний характер, для неї є характерним поєднання загальних норм трудового законодавства щодо встановлення мінімальних гарантій у сфері охорони праці для всіх працюючих та спеціальних правових норм аграрного законодавства, які дозволяють враховувати галузеву специфіку охорони праці осіб, зайнятих у сільському господарстві.

Встановлено, що найбільш розгалужену систему контролюючих органів має сфера охорони праці. При цьому контрольно-наглядові повноваження органів у цій сфері чітко різняться, не дублюються, і кожен із них

несе відповідальність у межах, передбачених чинним законодавством та затвердженим положенням.

Дисертантом наголошено, що непослідовність модифікації системи контрольно-наглядових органів в аграрному секторі призвело до прогалин у правовому регулюванні та інституційному забезпеченні деяких сфер контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві.

У *підрозділі 3.4 «Правове регулювання надання контрольно-наглядовими органами у сільському господарстві адміністративних послуг»* підкреслено, що надання якісних адміністративних послуг у сфері сільського господарства є одним з найбільш гострих питань, особливо у сфері контрольно-наглядової діяльності за безпечністю та якістю сільськогосподарської продукції.

На підставі опрацювання численних наукових джерел (зокрема, праць В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. П. Голісніченка, Е. Ф. Демського, О. А. Задихайло, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, В. І. Курила, О. І. Онуфрієнка, Г. М. Писаренко, О. П. Світличного, В. П. Тимощука та ін.), автором сформульовано визначення адміністративних послуг у сфері сільського господарства, розкрито їх ознаки, здійснено класифікацію, окреслено проблеми законодавчого регулювання у цій сфері тощо.

Зокрема, дисертантом на підставі чинного законодавства виділено такі групи адміністративних послуг у сільському господарстві, як видача сертифікатів якості, висновків, дозволів, номерних знаків, посвідчень тощо.

Встановлено, що нормативно неврегульованою залишається процедура надання значної кількості адміністративних послуг, зокрема, послуг у таких сферах сільського господарства, як: насінництво та розсадництво; охорона земель; у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції; у сфері технічного нагляду. У зв'язку із цим автором доводиться доцільність розширення сервісної діяльності відповідних органів за рахунок нормативного закріплення, зокрема, таких адміністративних послуг: видача помаранчевого міжнародного сертифіката на партію насіння (ISTA), видача сертифіката за схемою ОЄСР для сортової сертифікації насіння, яке призначене для міжнародної торгівлі, видача експертних висновків якості та безпечності сільськогосподарської продукції тощо.

Акцентовано увагу на тому, що контрольно-наглядова діяльність суб'єкта публічного адміністрування у сільському господарстві не є публічно-сервісною діяльністю за своєю суттю, однак сервісну складову відповідної діяльності формують відносини з надання послуг. Ці послуги є різними: адміністративними щодо сертифікації, стандартизації тощо й господарськими, тобто супутніми по відношенню до контрольно-наглядової діяльності. Автором наголошено на необхідності детального нормативного



врегулювання на законодавчому рівні (в тому числі шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства й прийняття єдиного кодифікованого акту), різновидів адміністративних послуг та процедур їх надання органами публічного адміністрування.

**Розділ 4 «Шляхи вдосконалення правових засад контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України»** містить два підрозділи і присвячений удосконаленню контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві.

*У підрозділі 4.1 «Удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві в контексті європейської інтеграції України та виконання нею міжнародно-правових зобов'язань»* обґрунтовано доцільність використання в процесі вдосконалення нормативного регулювання засад контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві відповідного зарубіжного досвіду, з акцентом на його позитивній апробації часом, прийнятності для України, реальних потребах сьогодення й майбутнього. У дисертації детально аналізується досвід країн ЄС – Естонської Республіки, Королівства Бельгії, Республіки Польщі, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, Федеративної Республіки Німеччини, Французької Республіки та інших, а також Австралійського Союзу, Канади, США та Японії. Через неефективність публічного і громадського контролю в сфері сільського господарства країн колишнього СРСР відповідний їхній досвід вивчено обмежено, переважно на прикладі Республіки Білорусь та Російської Федерації.

Встановлено, що особливості контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві цих держав певною мірою зумовлені специфікою їх правових систем (романо-германської, англо-американської та ін.). Зосереджено увагу на нормативних засадах зазначеної діяльності, органах відповідного публічного контролю і нагляду, межах втручання цих органів у виробничу діяльність підконтрольних об'єктів (як правило, тільки у випадках попередження, припинення правопорушень, відшкодування збитків тощо), потенціалі самих аграрних товаровиробників у забезпеченні дотримання законодавства про раціональне використання й охорону земель, європейських та світових стандартів щодо якості і безпечності сільськогосподарської продукції, рекомендаціях щодо організації і структури виробництва цієї продукції, зокрема, використання у сільському господарстві деяких хімічних засобів, стандартах їхнього використання, запровадження інноваційних методів підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва (зниження енерговитрат на всіх етапах, обробки ґрунту та підвищення його родючості тощо).

Доведено, що положення міжнародних конвенцій та інших договорів (Картахенського протоколу про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття (2000 р.), Конвенції з торгівлі зерном (1995 р.), Конвенції Міжнародної організації праці «Про інспекцію праці в сільському господарстві», нормативно-правових актів Міжнародної організації з контролю за якістю насіння (ISTA) та ін.) становлять вагомий складову нормативного підґрунтя контрольно-наглядової та пов'язаної з нею публічно-сервісної діяльності у сільському господарстві України.

У *підрозділі 4.2 «Пропозиції щодо вдосконалення нормативного забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України»* автором, на підставі вищевикладеного, з урахуванням здобутків адміністративно-правової доктрини та доктрини аграрного права, сформульовано вектори реформування інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві та запропоновано приблизний варіант структури та найбільш загальних і важливих положень Концепції реформування законодавства про контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві України.

Окрім того, автором розвивається теза про необхідність подальшої систематизації законодавства у цій сфері шляхом прийняття спеціального Закону України «Про державну контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві».

Досліджено проблеми правозастосування під час здійснення контрольних повноважень, виявлено неузгодженості та прогалини у діяльності контролюючих органів у сільському господарстві, запропоновані зміни та доповнення до чинного законодавства у цій сфері як шляхи вирішення окреслених проблем. Зокрема, автором запропоновано внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо унормування повноважень юрисдикційних органів у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі сільського господарства; до Закону України від 12 травня 1991 р. (в редакції Закону України від 01 грудня 2005 р.) «Про захист прав споживачів» та Закону України від 23 грудня 1997 р. (в редакції Закону України від 06 вересня 2005 р.) «Про безпечність та якість харчових продуктів» відносно оптимізації контрольно-наглядової діяльності за якістю та безпечністю плодоовочевої та іншої сільськогосподарської продукції; до Закону України від 31 травня 2007 р. «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» щодо посилення нагляду (контролю) у сфері поводження із ГМО; до Закону України від 14 січня 2000 р. «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» стосовно ути-

лізації неякісної продукції; до Закону України від 16 червня 2005 р. «Про виноград та виноградне вино» відносно унормування контрольно-наглядової діяльності у цій сфері та інші пропозиції.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми: розкриття сутності контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України та визначення місця правового інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві в системі права України. Основним завданням роботи було обґрунтування теоретичних положень і формулювання напрямів удосконалення законодавства у цій сфері з конкретними пропозиціями та рекомендаціями. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Уточнено поняттєво-категоріальний апарат дослідження контрольно-наглядової діяльності через такі категорії: «діяльність» → «правова діяльність» → «юридична діяльність» → «управлінська діяльність» → «контрольно-наглядова діяльність» → «контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві». Обґрунтовано, що кожний прояв діяльності має комплексний характер і є складною системою.

2. Досліджено сутність контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві з позицій праксеології (теорії ефективної діяльності), тектології (теорії організації), когнітології (теорії пізнавальної діяльності), сферного підходу та системного аналізу (теорії систем). Окреслено ознаки контрольно-наглядової діяльності як окремого різновиду соціальної діяльності загалом і юридичної діяльності зокрема. Встановлено, що контрольно-наглядовій діяльності притаманні дві групи ознак: загальні, що характеризують її як діяльність у цілому, та спеціальні, що визначають її як правове явище. Серед загальних ознак можна виділити такі: 1) наявність компонентів (мета, засіб, результат, процес здійснення), пов'язаних сутнісно-змістовним характером; 2) взаємодію цих компонентів; 3) відносну самостійність. До специфічних ознак контрольно-наглядової діяльності варто віднести такі: 1) державно-владний характер; 2) цілеспрямований характер; 3) організуючий характер, що забезпечується за допомогою правових засобів; 4) її зміст складають окремі дії уповноважених суб'єктів щодо здійснення контролю й нагляду за підлеглими структурами; 5) ця діяльність пронизує правовим впливом усі сфери суспільного життя, які підлягають правовому регулюванню, забезпечуючи його ефективність.

3. В основу виокремлення контрольно-наглядової діяльності як окремої юридично значущої форми управлінської діяльності покладено два поняття: «контроль» і «нагляд». Контроль визначено як правову форму здійснення управлінської діяльності, що виступає однорідною діяльністю уповноважених органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а також суб'єктів громадського контролю щодо встановлення фактичної відповідності результатів діяльності підконтрольних суб'єктів очікуваним цілям, перевірки шляхів і засобів досягнення цього результату на відповідність вимогам права та прийняття за результатами перевірки відповідних заходів регулятивно-охоронного характеру. У свою чергу, під наглядом необхідно розуміти однорідну діяльність уповноважених органів публічної адміністрації та їх посадових осіб щодо встановлення фактичної відповідності діяльності суб'єктів нагляду приписам правових норм без втручання в їхню діяльність.

4. Встановлено, що розмаїття та спектр теоретичних підходів до співвідношення понять «контроль» та «нагляд» накладається на проблему відсутності чіткого розмежування цих категорій у законодавчому полі (ГК України, Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» тощо). Отже, наявні лакуни щодо окремих нормативних дефініцій «контроль» та «нагляд», їх, на думку дисертанта, дискусійне ототожнення у законодавстві, наділення значної кількості одних і тих же суб'єктів публічної адміністрації як контрольними, так і наглядовими повноваженнями у сфері сільського господарства, наявність європейських аналогів прозорої і чітко регламентованої моделі цієї управлінської діяльності створює передумови для запровадження єдиного комплексного поняття контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві, закріплення її правових засад із встановленням оптимальних меж втручання у діяльність приватних суб'єктів, виробленням у контексті європеїзації єдиних правових стандартів контрольно-наглядової діяльності тощо.

5. Виявлено, що контрольно-наглядова діяльність має різні рівні і поділяється на різновиди залежно від того, в якій сфері суспільного буття вона здійснюється. На підставі аналізу співвідношення понять «агропромисловий комплекс», «аграрний сектор економіки», «агроекосистема», «сільське господарство» контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві визначено як спрямовану на забезпечення законності та правопорядку в сфері виробництва сільськогосподарської продукції однорідну діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, а також суб'єктів громадського контролю щодо своєчасного виявлення проблем, створення умов для їх вирішення та усунення конфліктів між владними й

підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів.

6. Визначено місце аграрного права в системі права України. Встановлено, що, починаючи з кінця 30-х рр. ХХ ст., сформувалися декілька концептуальних підходів до розуміння сутності аграрного права, основним з яких є підхід до розуміння його як комплексної галузі права. Доведено непродуктивність виділення в межах системи права так званих «комплексних галузей права» та поділу галузей права на основні й неосновні. Підтримано точку зору вчених про те, що аграрне право є самостійною галуззю вітчизняної системи права, про що насамперед свідчить наявність власного предмета правового регулювання, який на сьогодні становлять аграрні відносини.

7. Аргументовано виділення у складі предмета аграрного права замість «організаційно-управлінських відносин» двох самостійних груп відносин: «організаційних» та «управлінських». У зв'язку з цим запропоновано аграрні управлінські відносини розглядати як реальні суспільні відносини між владними й підлеглими суб'єктами, що виникають у процесі цілеспрямованого здійснення сільськогосподарської діяльності. Особливостями цих відносин, що дозволяють віднести їх до предмета аграрно-правового регулювання, є такі: 1) виникають у процесі здійснення сільськогосподарської діяльності з вироблення, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції; 2) спрямовані на забезпечення здійснення державної аграрної політики; 3) одним із учасників є суб'єкт, наділений владними повноваженнями.

8. Визначено сутність інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві як комплексного аграрно-правового інституту, який включає правові норми, що регулюють однорідну діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, а також суб'єктів громадського контролю щодо своєчасного виявлення проблем, створення умов для їх вирішення та усунення конфліктів між владними й підлеглими структурами у сфері виробництва сільськогосподарської продукції. Встановлено, що цьому інституту, окрім комплексності, притаманний процедурний, функціональний та регулятивно-охоронний характер. Окреслено його місце у системі права, а саме доведено, що він виступає одночасно субінститутом інституту контрольно-наглядової діяльності та самостійним ключовим інститутом аграрного права.

9. Виокремлено дві групи елементів структури правового інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві: 1) функціональні – ті, що характеризують контрольно-наглядову діяльність як вид діяльності; 2) нормативні – правові норми, які безпосередньо регулюють відносини в процесі здійснення контрольно-наглядової діяльності. До

першої групи елементів відносяться цільове призначення діяльності, об'єкт діяльності, суб'єкт діяльності, процедура (стадії) здійснення діяльності та методи й форми. Друга група включає елементи, спрямовані на якісне нормативне забезпечення цієї діяльності, – норми-правила, норма-принципи, норми-дефініції та норми-декларації.

10. Досліджено систему суб'єктів здійснення державної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України. Визначено елементи та зв'язки цієї системи. Розкрито, що до грудня 2010 р. контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві характеризувалась розгалуженою системою державних інспекційних органів (хоча мали місце загалом невдалі спроби створення у 2006 р. Генеральної державної сільськогосподарської інспекції у складі Міністерства аграрної політики України, а у 2010 р. □ Генеральної агропромислової інспекції), але в процесі проведення адміністративної реформи Указом Президента України від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було утворено єдиний контрольно-наглядовий орган – Державну інспекцію сільського господарства України, до системи якої загалом увійшло понад 550 органів, установ та підприємств. Розглянуто систему контрольно-наглядових органів у сільському господарстві після ліквідації Держсільгоспінспекції України постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Окремо підкреслено необхідність уніфікації державної контрольно-наглядової діяльності у цій сфері шляхом концентрації всіх контрольно-наглядових повноважень у межах компетенції єдиного органу публічної адміністрації, що значно спростить відповідні контрольно-наглядові провадження, істотно зменшить кількість контрольно-наглядових заходів, підвищить ефективність їх здійснення тощо.

11. Аналіз правового статусу центрального органу виконавчої влади у сфері здійснення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві, а саме Держсільгоспінспекції України (до ліквідації у вересні 2014 р.), дозволив аргументувати, що правове становище, організація і компетенція державних інспекцій мають бути закріплені у спеціальному законодавчому акті про ці контрольно-наглядові органи, який повинен носити консолідований характер і вміщувати окремий розділ під назвою «Державна контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві». Як варіант вирішення проблеми законодавчого урегулювання цих відносин, обґрунтовано доцільність розробки й прийняття Закону України «Про державну контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві».

12. Встановлено, що значну роль у забезпеченні законності й правопорядку у процесі сільськогосподарського виробництва відіграє громадсь-

кий контроль, який покликані здійснювати громадські інспектори сільського господарства. Його потенціал, однак, не використовується з необхідною та можливою ефективністю, що зумовлено низкою політичних та соціальних факторів, а також відсутністю належного нормативного забезпечення. Проблемою, що потребує вирішення, є відсутність унормування, зокрема, таких форм здійснення громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади. Враховуючи те, що здійснення громадського контролю в сільському господарстві України сприятиме протидії службовим зловживанням у цій галузі, вважаємо за необхідне розробити та прийняти Закон України «Про громадський контроль» з окремим розділом «Громадський контроль у сільському господарстві».

13. Визначено особливості здійснення контрольної-наглядової діяльності у різних галузях та сферах сільського господарства. Окреслено проблеми, неузгодженості та прогалини правового забезпечення цієї діяльності, розроблено та сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення на законодавчому рівні, на рівні правотворчості Кабінету Міністрів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України й інших центральних органів виконавчої влади. Встановлено, що сфера здійснення контрольної-наглядової діяльності в Україні побудована за принципом закріплення функцій та повноважень контрольних-наглядових органів на рівні законів. Це зумовлює постійне (принаймні, часте) внесення змін до відповідних законодавчих актів у частині регулювання контрольної-наглядової діяльності у сільському господарстві, що, з одного боку, не завжди відбувається достатньо оперативно з огляду на складність законотворчої діяльності, з іншого боку, детермінує необхідність узгодження законодавчих приписів з положеннями підзаконних актів. У контексті ж перманентних реформаційних процесів у системі органів виконавчої влади ці нормативні зміни втрачають свою актуальність і потребують чергового оновлення та корегування.

14. Доведено, що надання адміністративних послуг суб'єктом, що здійснює контрольну-наглядову діяльність у сільському господарстві в Україні, є проявом публічно-сервісної складової функціонального призначення цього органу, що, разом з тим, для підвищення рівня законності у сфері сільськогосподарського виробництва, унеможливлення корупціогенних факторів, покращення інвестиційного клімату в аграрному секторі економіки вимагає прийняття єдиного законодавчого акта, який має визначити загальні вимоги щодо послуг та процедур у діяльності органів публічної адміністрації. Запропоновано під адміністративною послугою у сфері сільського господарства розуміти послугу, що надається контрольним-наглядовим

органом чи іншим уповноваженим органом публічної адміністрації (їх територіальними органами або підприємствами, установами, які входять до їх сфери управління), яка надається у чітко визначеній законом процедурі і спрямована на реалізацію та захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання у сільському господарстві. Запропоновано авторський підхід до класифікації адміністративних послуг у сільському господарстві.

15. Встановлено, що положення міжнародних конвенцій та договорів становлять вагомий складову нормативного підґрунтя контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві. Визначено, що загалом Держсільгоспінспекція України належним чином виконувала покладені на неї завдання щодо представництва інтересів України у міжнародних організаціях, зокрема, у Міжнародній асоціації з контролю за якістю насіння (ISTA), в Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), у Міжнародній раді по зерну та інших міжнародних інституціях. Разом із тим, для вдосконалення цієї діяльності необхідно проводити подальшу нормопроектну та правотворчу роботу в напрямку узгодження положень міжнародного та внутрішньодержавного законодавства, що регулює правовідносини щодо контрольно-наглядової діяльності у сфері сільського господарства.

16. Обґрунтовано необхідність розробки та прийняття Концепції реформування законодавства про контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві України, метою якої є уніфікація як доктринальних, так і законодавчих положень про контрольно-наглядову діяльність у цій сфері. Запропоновано такий варіант структури Концепції: Розділ I. Загальні положення про контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві. Розділ II. Суб'єкти здійснення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві. Розділ III. Адаптація інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві до європейських стандартів. Розділ IV. Здійснення контрольно-наглядової діяльності в окремих галузях сільського господарства. Розділ V. Основні етапи реалізації запланованих заходів та організаційне і ресурсне забезпечення.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Індивідуальна монографія:**

Бондар О. Г. Аграрно-правові проблеми контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України : монографія / О. Г. Бондар. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – 455 с.

### **Рецензії:**

1. Сидор В. Д. Монографічне дослідження аграрно-правових проблем контрольно-наглядової діяльності в сільському господарстві Украї-



ни / В. Д. Сидор // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»: Зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 10-2. – Т. 1. – С. 230.

2. Приймаченко Д. В. Актуальне дослідження проблем контрольно-наглядової діяльності в сільському господарстві України / Д. В. Приймаченко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»: Зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 6-1. – Т. 4. – С. 230.

#### **Навчальний посібник:**

Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні: Навч. посібн. / О. Г. Бондар, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, П. С. Лютіков, Ю. В. Пирожкова, А. А. Шарая. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2014. – 204 с. (*Дисертанту належить підтема 1.6 «Методи діяльності публічної адміністрації та їх правова характеристика» та тема 6 «Засоби забезпечення законності діяльності публічної адміністрації»*).

#### **Наукові статті у фахових виданнях з юридичних наук:**

1. Бондар О. Г. Майнові відносини при державній реєстрації та веденні державних реєстрів Держсільгоспінспекцією / О. Г. Бондар // Європейські перспективи. – 2013. – № 5. – С. 129-136.

2. Бондар О. Г. До питання розмежування функцій Мінагрополітики та Держсільгоспінспекції / О. Г. Бондар // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 64-69.

3. Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) при проведенні обов'язкового технічного контролю за технічним станом машин та обладнання / О. Г. Бондар // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – № 21. – Ч. 1. – Т. 2. – С. 72-75.

4. Бондар О. Г. Загальна характеристика нормативно-правового регулювання діяльності Державної інспекції сільського господарства України / О. Г. Бондар // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2011. □ № 3. – С. 71-75.

5. Бондар О. Г. Система органів державного контролю у сільському господарстві України / О. Г. Бондар // Митна справа. – 2011. □ № 5. – Ч. 2. – С. 259-265.

6. Бондар О. Г. Проблеми створення та діяльності Державної інспекції сільського господарства України / О. Г. Бондар // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2011. □ № 4. – Ч. 1. – С. 92-96.

7. Бондар О. Г. Питання нормотворчої діяльності Держсільгоспінспекції / О. Г. Бондар // Митна справа. – 2011. □ № 6. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 254-260.

8. Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) за дотриманням правил виробництва виноробної продукції / О. Г. Бондар // Митна справа. – 2012. □ № 5. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 199-204.

9. Бондар О. Г. Удосконалення нормотворчої діяльності Держсільгоспінспекції шляхом внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України / О. Г. Бондар // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2012. □ № 4 (I). – С. 88-100.

10. Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) у сфері охорони прав на сорти рослин / О. Г. Бондар // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». – К.: 2012. – Вип. 173. – Ч. 1. – С. 165-175.

11. Бондар О. Г. Деякі напрями удосконалення нормотворчої діяльності Держсільгоспінспекції / О. Г. Бондар // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». – К.: 2012. – Вип. 173. – Ч. 2. – С. 223-241.

12. Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у рослинництві [Електронний ресурс] / О. Г. Бондар // Форум права. – 2012. □ № 3. – С. 44-49. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12bogour.pdf>.

13. Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства / О. Г. Бондар // Держава і право: Збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 58. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – С. 329-334.

14. Бондар О. Г. До питання здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про охорону праці / О. Г. Бондар // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія «Право». – Ужгород, 2012. – Вип. 19. – Т. 3. – С. 41-43.

15. Бондар О. Г. Практичні проблеми надання платних послуг Держсільгоспінспекцією та її територіальними органами / О. Г. Бондар // Митна справа. – 2013.- № 1. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 77-82.

16. Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства в частині родючості ґрунтів [Електронний ресурс] / О. Г. Бондар // Форум права. – 2013. □ № 1. – С. 84-88. – Режим доступу: <http://archive.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13boghr.pdf>.

17. Бондар О. Г. Правове регулювання здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів / О. Г. Бондар // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2013. – № 2 (1). – С. 85-89.

18. Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) за охороною праці на підприємствах, установах, організаціях агропромислового виробництва / О. Г. Бондар // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». – К.: 2014. – Вип. 197. – Ч. 1. – С. 170-177.

19. Бондар О. Г. Теоретичні проблеми надання адміністративних послуг Держсільгоспінспекцією та її територіальними органами / О. Г. Бондар // Адміністративне право і процес. – 2014. □ № 2 (8). – С. 55-65.

20. Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства в частині безпечності та якості сільськогосподарської продукції / О. Г. Бондар // Право і суспільство. – 2014. – № 3. – С. 136-140.

21. Бондар О. Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності як основа дослідження контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві / О. Г. Бондар // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 251-255.

22. Бондар О. Місце контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві в предметі аграрного права / О. Г. Бондар // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 8. – С. 41-44.

23. Бондар О. Інститут контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві: теоретико-правовий аналіз / О. Г. Бондар // Право України. – 2014. – № 8. – Ст. 234-241.

#### **Наукові статті у виданнях з юридичних наук іноземних держав:**

1. Бондар А. Осуществление стандартизации, сертификации, метрологии в агропромышленном комплексе Украины / А. Бондар // *Legea și viața*. – 2013. □ № 6. – Р. 21-24.

2. Бондар А. Выполнение Украиной международных обязательств в сфере осуществления сертификации семян и посадочного материала / А. Бондар // *Scientific Letters of Academic Society of Michal Baludansky*. – 2013. □ № 4. – Vol. 1. – Р. 158-161.

3. Бондар А. Выполнение Украиной международных обязательств по охране труда в сельском хозяйстве / А. Бондар // *Legea și viața*. – 2013. □ № 7. – Р. 13-17.

4. Bondar O. Implementation of international obligations Ukraine is under trading in grain / O. Bondar // *Scientific issue of education, knowledge,*

law and management. – 2013. □ № 4 (1). – P. 35-44.

**Праці апробаційного характеру:**

1. Бондар О. Г. Роль Держсільгоспінспекції України при здійсненні радіологічного контролю / О. Г. Бондар // Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 11-12 травня 2013 р.). – у 2-х частинах. – Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2013. – Ч. II. – С. 99-101.

2. Бондар О. Г. Правові проблеми державотворення сільськогосподарської інспекції в Україні / О. Г. Бондар // Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Ужгород, 30-31 березня 2013 р.). – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. – С. 118-121.

3. Бондар О. Г. До питання утворення територіальних органів Держсільгоспінспекції України / О. Г. Бондар // Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Київ, 18-19 травня 2013 р.). – у 2-х частинах. – К. : Центр правових наукових досліджень, 2013. – Ч. I. – С. 108-110.

4. Бондар О. Г. Роль державних інспекторів сільського господарства при страхуванні площ посівів озимих зернових сільськогосподарських культур з державною підтримкою від сільськогосподарських ризиків на період перезимівлі / О. Г. Бондар // Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Херсон, 26-27 квітня 2013 р.). – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. – С. 196-198.

5. Бондар О. Г. Вплив державного декларування цукру на забезпеченні продовольчої безпеки держави / О. Г. Бондар // Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Дніпропетровськ, 30 квітня 2013 р.). – у 3-х томах. – Дніпропетровськ : ГО «Правовий світ», 2013. – Т. II. – С. 85-87.

6. Бондар О. Г. До питання про правове забезпечення балансу публічних і приватних інтересів у сфері використання земель сільськогосподарського призначення / О. Г. Бондар // Аграрний форум – 2006: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 25-29 вересня 2006 р.) – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – С. 303-304.

7. Бондар О. Г. Проблеми здійснення державного контролю за обігом генетично модифікованих організмів та продукції, що отримана з

використанням генетично модифікованих організмів в Україні / О. Г. Бондар // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Хмельницький, 17-18 травня 2013 р.). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2013. – С. 12-14.

8. Бондар О. Г. До питання про удосконалення державного контролю у сфері земельних правочинів / О. Г. Бондар // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення: Мат-ли міжнар. наук.-практ. конф.( м. Київ, 17 червня 2008 р.). – К.: Юридична думка, 2009. – С. 58-61.

9. Бондар О. Г. До питання про співвідношення державної земельної політики та земельного права України / О. Г. Бондар // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Київ, 30-31 жовтня 2009 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка та ін. – К.: ІРІДІУМ, 2009. – С. 126-128.

10. Бондар О. Г. Актуальні проблеми нормативного забезпечення діяльності Держсільгоспінспекції України / О. Г. Бондар // Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права: матеріали «круглого столу» (м. Харків, 6 грудня 2013 р.): зб. тез наук. доп. / За заг. ред. А. П. Гетьмана; Нац. ун-т «Юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого». – Х.: Право, 2013. – С. 90-93.

11. Бондар О. Г. Роль Держсільгоспінспекції України у розвитку державно-приватного партнерства у сфері АПК / О. Г. Бондар // Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Київ, 22 листопада 2013 р.). – К.: Прінт-Сервіс, 2013. – С. 56-59.

12. Бондар О. Г. До питання про сутність правового інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України / О. Г. Бондар // Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Херсон, 10-11 жовтня 2014 р. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 82-85.

## АНОТАЦІЯ

**Бондар О. Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальностями 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право та 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет біоресурсів і природокористування України. □ Київ, 2015.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням проблем правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України. Розкрито юридичну сутність цієї діяльності, досліджено поняття аграрного права як сфери її об'єктивізації. Визначено поняття, сутність та структуру правового інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві, обґрунтовано його місце у системі аграрно-правового регулювання. Проаналізовано систему суб'єктів здійснення державної контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України. Розглянуто правові проблеми громадського контролю в аграрному секторі економіки. Проведено наукове дослідження питань організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності в окремих сферах сільського господарства. Розроблено пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення нормативно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України. Обґрунтовано необхідність розробки та прийняття Концепції реформування законодавства про контрольно-наглядову діяльність у сільському господарстві України, запропоновано її структуру.

**Ключові слова:** діяльність, контроль, нагляд, контрольно-наглядова діяльність, аграрне право, правовий інститут, сільське господарство, інспекція, громадський контроль, конвенція.

## АННОТАЦІЯ

**Бондар А. Г. Контрольно-надзорная деятельность в сельском хозяйстве Украины: аграрно-правовой аспект.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право и 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины. □ Киев, 2015.

Диссертация посвящена разработке целостной концепции правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве Украины. Раскрыта юридическая сущность этой деятельности, очерчены ее признаки как отдельной разновидности социальной деятельности в це-

лом и юридической деятельности в частности. Исследовано понятие аграрного права как сферы объективизации контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве. Аргументировано выделение в составе предмета этой отрасли права вместо «организационно-управленческих отношений» двух самостоятельных групп отношений: «организационных» и «управленческих». Раскрыты понятие и особенности этих отношений, позволяющие отнести их к предмету аграрно-правового регулирования.

Определены понятие и сущность института контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве как комплексного аграрно-правового института, включающего правовые нормы, регулирующие однородную деятельность уполномоченных органов публичной администрации, а также субъектов общественного контроля по своевременному определению выявлению проблем, созданию условий по их разрешению и устранению конфликтов между властными и подчиненными структурами в сфере производства сельскохозяйственной продукции. Очерчено место этого правового института в системе права.

Проанализирована система субъектов осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве Украины. Исследован генезис этой системы, детально рассмотрен правовой статус Государственной инспекции сельского хозяйства Украины, которая в 2010-2014 гг. была ключевым контрольно-надзорным органом в аграрной сфере. Освещены проблемы обеспечения эффективной реализации задач надзора (контроля) в этой сфере в условиях перераспределения соответствующих контрольно-надзорных функций в процессе оптимизации системы центральных органов исполнительной власти. Аргументирована необходимость унификации контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве путем концентрации всех контрольно-надзорных полномочий в рамках компетенции единого органа публичной администрации с целью упрощения соответствующих контрольно-надзорных производств, уменьшения количества контрольно-надзорных мероприятий, повышения эффективности их осуществления. Рассмотрены правовые проблемы общественного контроля в аграрном секторе экономики Украины.

Проведено научное исследование вопросов организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности в отдельных сферах сельского хозяйства, а именно в сфере земельных отношений, охраны прав на сорта растений, обеспечения качества и безопасности сельскохозяйственной и винодельческой продукции, технического регулирования и охраны труда в аграрном секторе. Рассмотрены научные подходы относительно характеристики состояния и перспектив нормативного обеспечения предоставле-

ния контрольно-надзорными органами в сельском хозяйстве административных услуг, предложены авторские понятие и классификация этих услуг.

Рассмотрен зарубежный опыт правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве с акцентом на практику стран ЕС, а также Австралии, США, Канады, Республики Беларусь, Российской Федерации. Определены приоритеты и возможности конструктивного заимствования этого опыта в Украине в контексте адаптации национального законодательства к требованиям законодательства ЕС.

Проанализированы положения международных конвенций и договоров, составляющих важный элемент правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве. Разработаны предложения теоретического и практического характера, направленные на усовершенствование нормативно-правовых основ контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве Украины, в том числе в контексте европейской интеграции государства и соблюдения международно-правовых обязательств. Обоснована необходимость разработки и принятия Концепции реформирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности в сельском хозяйстве Украины, предложена ее структура.

**Ключевые слова:** деятельность, контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, аграрное право, правовой институт, сельское хозяйство, инспекция, общественный контроль, конвенция.

## SUMMARY

**Bondar A. H. Control and Supervisory Activities in Ukrainian Agriculture: Agrarian Law Aspect.** – On the rights of a manuscript.

The dissertation for obtaining of scientific degree of Doctor in Law in specialties 12.00.06 – Land Law; Agrarian Law; Environmental Law; Law of Natural Resources and 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law. – National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. – Kyiv, 2015.

The dissertation is a complex research of legal regulation of control and supervision in Ukrainian agriculture. The legal nature of this activity has been disclosed, the concept of agrarian law as a sphere of its objectivization has been researched. The concept, nature and structure of legal institution of control and supervision in agriculture have been defined; its place in the agrarian regulation has been substantiated. The system of agents involved in state control and supervision of Ukrainian agriculture has been analyzed. The legal issues of public control in agricultural economy have been regarded. The research of the organization and implementation of control and supervision in certain areas of agricul-



ture has been carried out. Theoretical and practical measures aimed at improving regulatory and legal principles of this activity, taking into account European integration of Ukraine and its international legal commitments have been suggested. The need for developing and adopting the Concept of reforming the control and supervisory activities in Ukrainian agriculture has been demonstrated; its structure has been processed.

**Key words:** activities, control, supervision, control and supervision activities, agricultural law, legal institution, agriculture, inspection, social control, convention.

Підписано до друку 24.04.2015. Формат 60×90/16.  
Папір офсетний. Друк цифровий. Гарнітура Times.  
Умовн. друк. арк. 1,9. Тираж 100 прим. Зам. № 55.

---

Запорізький національний університет

69600, м. Запоріжжя, МСП-41  
вул. Жуковського, 66

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 2952 від 30.08.2007