

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

ЛЮБАРЕЦЬ АНДРІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.51

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
МІНІСТЕРСТВА АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА
УКРАЇНИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Курило Володимир Іванович,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Берlach Наталія Анатоліївна,
Державний науково-дослідний інститут
Міністерства внутрішніх справ України,
провідний науковий співробітник
1-го науково-дослідного відділу
науково-дослідної лабораторії проблем
правового та організаційного забезпечення
діяльності Міністерства

кандидат юридичних наук, доцент
Мушенко Віктор Васильович,
Київський національний
торговельно-економічний університет,
доцент кафедри загально-правових дисциплін

Захист відбудеться «04» грудня 2017 року о 13⁰⁰ годині на засідання спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «03» листопада 2017 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. В. Гафурова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розбудова державності, формування ринкових відносин, а також поступова адаптація до Європейських стандартів вимагають від України налагодження чіткого механізму функціонування як органів виконавчої влади в цілому, так і окремо кожної його одиниці.

Запорукою сталої, безперебійної та злагодженої роботи таких органів є, по-перше, побудова якісної та раціональної системи цих органів, по-друге, розроблення сталої нормативної бази, яка була б твердим підґрунтям для виконання державними органами покладених на них завдань. Пошук сталої організаційної системи діяльності цих органів почався в Україні ще в 1991 році.

Внаслідок проведення чергового етапу адміністративної реформи в Україні, а саме після підписання 9 грудня 2011 року Президентом України Указу № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», було утворено новий центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики – Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Крім того, було утворено й інший якісно новий вид органів виконавчої влади – інші центральні органи виконавчої влади, такі як служби, агентства, інспекції. Розглядаючи адміністративно-правовий статус Міністерства аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики), зацікавленість у таких видах органів полягає, перш за все, у їх статусній залежності від Мінагрополітики, адже відповідно до Положення такі органи як Державне агентство земельних ресурсів України (зараз – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру), Державне агентство лісових ресурсів України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України (зараз – Державна служба України з безпечності харчових продуктів та захисту споживачів), Державна інспекція сільського господарства України (ліквідована) та Державне агентство рибного господарства України спрямовуються і координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України.

Внаслідок чергових видозмін як в цілому, так і в частині взаємодії з іншими органами виконавчої влади, зазнали змін функції та повноваження Мінагрополітики.

Тому завдання комплексного наукового дослідження адміністративно-правових засад діяльності Мінагрополітики актуалізується у зв'язку з постійними перетвореннями, яким піддається цей орган. Подальше удосконалення діяльності Мінагрополітики обумовлює актуальність дослідження широкого кола питань, пов'язаних із визначенням, нормативно-правовим закріпленням, реалізацією та розвитком адміністративно-правового статусу цього органу та шляхів його реформування як окремого суб'єкта, так і в розрізі всієї вертикалі виконавчої влади в Україні.

Теоретичну основу наукового дослідження склали наукові праці провідних вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, О. Г. Бондаря, О. В. Гафурової, В. А. Дерещ, В. М. Єрмоленка,

В. В. Зуя, І. Б. Коліушка, В. І. Курила, В. В. Ладиченка, Б. М. Лазарева, М. А. Лапіної, Н. Р. Нижник, О. П. Світличного, Ю. О. Тихомирова, В. А. Юсупова та ін.

Окремі питання адміністративно правового регулювання діяльності органів державної влади та зокрема міністерств досліджувалися такими вченими з галузей конституційного права та державного управління як: Л. М. Белкін, В. Г. Вишняков, А. Ф. Мельник, В. Ф. Погорілко, О. В. Совгіря, Ю. П. Сурмін, В. Л. Федоренко, В. В. Токовенко, Б. Н. Топорнін, В. М. Шаповал.

Крім того, враховуючи комплексний характер теми дисертаційної роботи, також було досліджено інформацію, що міститься, зокрема, в рішеннях Конституційного Суду України, офіційних друкованих виданнях України, нормативно-правових актах (в т. ч. зарубіжних країн), інших джерелах інформації (листи, експертні висновки тощо).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано у межах планових науково-дослідних робіт кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України в контексті проведення у нашій державі адміністративної реформи. Тема дисертації безпосередньо пов'язана з деякими адміністративно-правовими аспектами науково-дослідної роботи «Правове забезпечення сталого розвитку аграрного виробництва, безпеки та якості сільськогосподарської продукції» (номер державної реєстрації 0106U004241).

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у виробленні, на основі аналізу теоретичних засад, чинного законодавства України, узагальнення практики проведення адміністративної реформи в Україні та міжнародного досвіду, пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення механізму нормативно-правового регулювання діяльності Мінагрополітики.

Відповідно до поставленої мети визначено такі завдання:

- визначити особливості нормативно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного права України;
- встановити адміністративно-правові засади діяльності міністерств як окремої ланки в системі органів виконавчої влади;
- визначити можливі напрями удосконалення діяльності Мінагрополітики шляхом дослідження його адміністративно-правової структури;
- проаналізувати компетенцію Мінагрополітики та надати пропозиції та рекомендації з виявлення невластивих та невідповідних законодавству функцій міністерства;
- сформулювати пропозиції з удосконалення правового регулювання діяльності Мінагрополітики шляхом аналізу ходу адміністративної реформи в Україні та її наслідків;
- проаналізувати та узагальнити зарубіжний досвід регулювання діяльності аграрних міністерств Франції, Великобританії, Іспанії, Польщі та

США та визначити напрями можливого його застосування в Україні, окреслити характерні відмінності.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності Мінагрополітики України.

Предметом дослідження – адміністративно-правові засади діяльності Мінагрополітики України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання як загальнонаукових (діалектичний, історико-правового, догматичний, системний аналіз тощо), так і спеціальних (порівняльно-правового, формально-юридичного тощо).

Застосування діалектичного методу надало змогу здійснити ґрунтовне опрацювання статусу та предмету діяльності Мінагрополітики, дослідити напрями та процеси, які стали основоположними під час здійснення реформаційних процесів, виявити усталені напрями і закономірності в цілому. Крім того, за допомогою даного методу було здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового статусу міністерств на прикладі Мінагрополітики та здійснено об'єктивну оцінку рівня ефективності та темпів проведення адміністративної реформи в Україні.

За допомогою застосування історико-правового методу вивчалися процеси розвитку як міністерської ланки в цілому, так і Мінагрополітики в розрізі проведення адміністративної реформи (підрозділ 3.1).

Завдяки методу системного аналізу було здійснено аналіз місця та статусу міністерств всередині цілісної системи органів виконавчої влади України, визначено склад та структуру системи, досліджено адміністративно-правовий статус аграрних міністерств провідних країн світу (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 3.2).

Догматичний (формально-логічний) метод було використано для наукового тлумачення таких термінів як «виконавча влада», «міністерство», «модернізація», «трансформація», «функції» (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 3.1).

Важливого значення набуває також порівняльно-правовий метод, який надав можливість виявити переваги, недоліки та відмінності в процесі правового регулювання відносин у сфері виконавчої влади, здійснити функціональне обстеження Мінагрополітики, проаналізувати зарубіжне законодавство та вивчити зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення діяльності аграрних міністерств (підрозділи 1.1, 1.3, 3.1, 3.2). Крім того, було застосовано соціологічний метод щодо з'ясування думки фахівців-практиків щодо проблеми, яка вивчається, а статистичний і документальний аналіз застосовувались для визначення недоліків правового забезпечення діяльності міністерської ланки та здійснення адміністративної реформи (розділи 1–3).

За допомогою формально-юридичного методу з'ясовано зміст та особливості національного адміністративного законодавства, що визначає правомочності та обов'язки як центральних органів виконавчої влади в цілому, так і Мінагрополітики зокрема (1.1–1.3, 2.1–2.3).

Зазначені методи було використано у взаємозв'язку між собою.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за допомогою дисертаційного дослідження вперше на сучасному етапі здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового статусу Мінагрополітики в розрізі всієї системи виконавчої вертикалі державної влади та постійних реформаційних процесів; одержані результати можуть бути застосовані для дослідження всієї міністерської ланки держави.

Новизну дисертаційного дослідження відображають наступні його основні результати:

уперше:

– проведено комплексне функціональне адміністративно-правове дослідження діяльності Мінагрополітики, що забезпечило можливість виявлення функцій міністерства, що не відповідають чинному законодавству та є нетиповими для міністерства, що обумовлено необхідністю їх фактичного здійснення «на місцях» в порядку реалізації державної аграрної політики, а функції міністерства, в свою чергу, окреслити виключно формуванням такої державної політики;

– обґрунтовано необхідність розроблення та прийняття на законодавчому рівні нормативно-правового акту з питань врегулювання правового статусу осіб, які займають «політичні посади» (міністри, їх заступники), та їх відповідальності;

– шляхом дослідження адміністративно-правових засад систематичного реформування Мінагрополітики з 1991 року по сьогоднішній день обґрунтовано положення щодо відсутності передумов та об'єктивних правових підстав для здійснення таких перетворень, зокрема шляхом реорганізації, ліквідації «старого» міністерства та створення «нового»;

удосконалено:

– структуру Мінагрополітики шляхом запровадження в міністерстві такої моделі, де безпосередньо міністру будуть підпорядковані лише патронатна служба міністра, заступники міністра (такі, що не є державними службовцями) та колегія міністерства, а департаменти, управління та відділи – державному секретарю міністерства, що дозволить розмежувати політичну та адміністративну площини діяльності міністерства;

– адміністративно-правове забезпечення інституту діяльності державного секретаря шляхом обґрунтування необхідності запровадження посади заступника державного секретаря міністерства та відповідно внесення змін до діючого законодавства України;

дістали подальшого розвитку:

– положення щодо удосконалення чинного законодавства в частині визначення поняття «центральні органи виконавчої влади» як особливої групи державних органів, що безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України, діяльність яких направлена на формування та реалізацію державної політики у кожній окремій галузі управління та суспільного життя на всій території України;

– положення щодо необхідності розмежування в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» понять «центральні органи виконавчої

влади» (тобто міністерства) та «інші центральні органи виконавчої влади» (тобто агентства, служби, інспекції), що дозволить уникнути неоднозначного визначення та хибного тлумачення їх адміністративно-правового статусу, зокрема в частині взаємодії Мінагрополітики з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України;

– положення про необхідність запровадження системного функціонального обстеження органів виконавчої влади, що забезпечить можливість уникнення нетипових для них функцій, в тому числі таких, що дублюються та не відповідають законодавству;

– розуміння необхідності саме законодавчого визначення стержневих компонентів адміністративно-правового статусу як Мінагрополітики, так і інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі їхнього подальшого реформування, що виключить юридично нікчемну необхідність приведення законів України у відповідність до підзаконних нормативно-правових актів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес. Сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення можуть бути використані, зокрема:

– у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого вирішення питань, що впливають з діяльності міністерств в Україні;

– у правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертації можуть бути використані для удосконалення чинного вітчизняного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність як органів виконавчої влади в цілому, так і міністерської ланки зокрема.

– у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність та удосконалити механізм нормативно-правового регулювання як Мінагрополітики, так і інших міністерств,

– у навчальному процесі – результати проведеного дослідження можуть бути використані для написання підручників та навчальних посібників, викладання відповідних розділів дисципліни «Адміністративне право».

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням. Основні концептуальні ідеї, теоретичні положення, висновки і рекомендації, які викладено в дисертації, належать автору. При використанні наукових доробків інших учених для обґрунтування власних міркувань автора на них зроблено посилання.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки й практичні рекомендації, викладені у дослідженні, обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, а також доповідалися на Міжнародній науково-практичній конференції «Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності» (м. Харків, 2012 р.); Міжнародній

науково-практичній конференції професорсько-викладацького складу, науковців, аспірантів і студентів «Пріоритети інноваційного розвитку агропромислового виробництва в Україні: досвід, можливості, технології» (м. Ніжин, 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні тенденції розвитку національного законодавства» (м. Київ, 2013 р.).

Публікації. Основні положення, висновки та пропозиції дисертації відображено у 11 наукових працях, з яких 6 статей у наукових фахових виданнях України, стаття у науковому фаховому виданні України, включеному до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави та 3 тези наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок. Список використаних джерел налічує 333 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими планами та програмами, мету і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача, наведено відомості про апробацію результатів досліджень та публікації за темою дисертації.

Розділ 1 **«Загальна характеристика діяльності міністерств»** присвячено дослідженню загальних питань діяльності міністерств в Україні, а також аналізу відповідних актів законодавства, що регламентують їх діяльність. Даний розділ включає в себе три підрозділи.

У підрозділі 1.1 **«Органи державної виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права»** проаналізовано історичний аспект становлення виконавчої влади як особливого виду державної влади. Опираючись на погляди провідних світових вчених, зроблено висновок, що інститут виконавчої влади завдячує своєму існуванню принципу розподілу влад.

Встановлено, що доктрина поділу державної влади та принцип розподілу державно-владних повноважень є основою побудови конституційного ладу для всіх демократичних країн світу. Не зважаючи на хибні теорії стосовно того, що принцип розподілу державної влади тягне за собою утворення трьох окремих конкуруючих між собою влад, зазначено, що основною метою такого розмежування є поділ всього масиву функцій держави за трьома окремими напрями діяльності, що, в свою чергу, забезпечує уникнення концентрації всієї влади в одному центрі та розподіл органів за сферами діяльності: виконання законів, створення законів та вирішення спорів.

Визначено, що характерною рисою діяльності виконавчої влади є виконання і реалізація актів законодавства та інших нормативно-правових актів, яку можна назвати основною відмінністю від основоположних засад діяльності органів законодавчої та судової влади. Разом з тим, не можна звужувати роль виконавчої влади виключно до реалізації (виконання) актів

законодавства. Найяскравіше це проявляється у взаємовідносинах виконавчої та законодавчої гілок державної влади, коли відбувається фактичне взаємопроникнення, пасивне втручання у сферу діяльності одне одної. Зазначено, що визначальною особливістю органів виконавчої влади є можливість здійснення власної діяльності самостійно, без будь-яких узгоджень з органами інших гілок влади.

Досліджено поняття терміну «виконавча влада», здійснено його аналіз та зроблено висновок, що в наукових колах його трактування є неоднозначним та створює різні підходи для тлумачення цього поняття.

Встановлено відсутність органу, який би акумулював в собі повний спектр повноважень щодо здійснення контролю за всіма суб'єктами виконавчої влади. У зв'язку з цим на практиці Кабінет Міністрів України додатково змушений виконувати функцію контролю, хоча основним законом прямо це не передбачено, а чіткий порядок здійснення такого виду діяльності на законодавчому рівні відсутній.

Підрозділом 1.2 «*Місце міністерства в системі органів виконавчої влади*» визначається, що міністерства займають провідну ланку в системі органів виконавчої влади. Проте, встановлено невідповідність фактичним обставинам того, що міністерства об'єднані в загальну структурну ланку з іншими центральними органами виконавчої влади. Зроблено висновок, що міністерства мають бути виділені в окрему ланку органів виконавчої влади, адже характер і специфіка їх діяльності та взаємовідносин з Кабінетом Міністрів України виходять за межі поняття субординації, яке є основоположним у відносинах органів виконавчої влади.

З'ясовано, що нормативна визначеність координаційних зв'язків між міністерствами та Кабінетом Міністрів України є дещо неоднозначною, оскільки чинними нормативно-правовими актами недостатньо чітко регламентовано порядок спрямування та координації роботи міністерств при відсутності належного механізму їх підпорядкування. Так, на сьогоднішній день нормативні акти, які регламентують діяльність міністерств визначають лиш процес «спрямування та координації» і не визнають свого підпорядкування Кабінету Міністрів України. З урахуванням викладеного, здобувачем звернуто увагу на необхідності закріплення на законодавчому рівні саме такого виду відносин між міністерствами та Кабінетом Міністрів України як «підпорядкування», що включає в себе зазначені вище поняття спрямування та координації.

Здобувачем зроблено висновок, що принцип єдиноначальності, який є основоположним для міністерств, проявляється в тому, що керівник органу, в даному випадку міністерства, фактично і є самим органом. А те, що в широкому значенні розуміється під терміном «орган», тобто міністерство, виявляється на практиці його апаратом.

У підрозділі 1.3 «*Нормативно-правове регулювання діяльності міністерств*» виявлено наявність колізій у чинному законодавстві, яке регламентує порядок створення міністерств як юридичних осіб публічного права, оскільки процедура забезпечення їхньої діяльності як самостійних

суб'єктів господарювання регламентується окремими нормами Цивільного, Господарського кодексів України, законів України «Про акціонерні товариства», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», а з 2011 року ще й Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». У зв'язку з цим існує необхідність прийняття єдиного законодавчого акту, який би повністю регламентував порядок їх створення, реорганізації та ліквідації як юридичних осіб публічного права.

Встановлено, що Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» вперше на законодавчому рівні закріплено поняття «політичні посади», до яких відносяться посади першого заступника та заступників міністра і на них не поширюється дія трудового законодавства України. Разом з тим, чинним законодавством України не визначено ані поняття, ані специфіки посад, визначених як «політичні». В цьому ж контексті виникає питання щодо відповідальності таких осіб за неналежне виконання ними своїх обов'язків. На думку здобувача, існує нагальна необхідність розроблення та впровадження уніфікованого законодавчого акта, який би врегулював зазначені прогалини.

Звернено увагу на той факт, що керівники міністерств призначаються на посаду парламентською більшістю і, як правило, вирішальним в цьому випадку є їх партійна приналежність. А тому висунення недовіри та усунення з посади некомпетентного очільника міністерства без зміни складу парламентської більшості може стати неможливим, оскільки вони, як правило, належать до однієї політичної сили. В свою чергу, така ситуація може негативно відобразитися на ефективному функціонуванні відповідної галузі.

Розділ 2 **«Правові та організаційні засади діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України»** складається з трьох підрозділів, у яких шляхом аналізу актів законодавства та практичних аспектів діяльності розкриваються основні засоби, за допомогою яких цим органом реалізуються владні повноваження.

У підрозділі 2.1 *«Структура Міністерства аграрної політики та продовольства України»* здобувачем проведено ґрунтовне дослідження апарату цього органу.

Виявлено, що всупереч вимогам Закону України «Про державну службу» в апараті Мінагрополітики в період з 01 січня 2017 року по 26 квітня 2017 року був відсутній керівник державної служби, тобто державний секретар, а його обов'язки у вказаний період виконував директор Департаменту правової та законопроектної роботи, що є лише формальним виконанням вимог закону та свідчить про бездіяльність Кабінету Міністрів України в частині призначення відповідного державного секретаря.

При цьому в дослідженні обґрунтовано необхідність внесення змін в Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» в частині введення посади заступника державного секретаря міністерства, який виконуватиме функції державного секретаря в разі тимчасової відсутності останнього чи неможливості здійснення ним своїх повноважень з інших причин.

Така необхідність полягає, зокрема, в тому, що кваліфікаційні вимоги та координаційні зв'язки міністра між державним секретарем та директором департаменту є на стільки різними та специфічними, що не передбачають одночасного виконання особою як функцій директора департаменту, так і державного секретаря.

На підставі проведеного аналізу актів законодавства встановлено, що протягом тривалого часу Президентом України ухвалювались кадрові рішення, які Конституцією України до його компетенції віднесені не були. Це стосується, зокрема, призначення осіб з числа першого заступника міністра, заступника міністра, заступника міністра-керівника апарату.

Доведено, що Кабінет Міністрів України (та міністри зокрема) на сьогодні є найслабшою ланкою серед найвищих органів державної влади, що проявляється у його відповідальності перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України та відсутності при цьому будь-яких правових або політичних засобів впливу на них.

Здійснено класифікацію структурних одиниць міністерства, за основними напрямками діяльності (профільний, загальний та технічний), при чому така класифікація може бути застосована до будь-якого міністерства.

У підрозділі 2.2 *«Система функцій Міністерства аграрної політики та продовольства України»* на підставі ґрунтовного дослідження як положення про цей орган, так і широкого масиву законодавства в цілому, оглянуто основні повноваження цього органу та основні засади їх реалізації.

Встановлено, що у зв'язку із постійною, деколи хаотичною змінюваністю українського законодавства проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади є необхідним для забезпечення їх сталого та ефективного функціонування. При цьому таке обстеження має здійснюватися як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях.

Відсутність регулярних функціональних обстежень призводить до накопичення за центральним органом виконавчої влади таких функцій, які втратили актуальність або ж в результаті проведених реформ, реорганізації, ліквідації такого органу перейшли до інших органів і фактично не реалізуються.

Проведено комплексне функціональне обстеження Мінагрополітики, яке жоден державний орган на сьогоднішній день фактично не здійснює.

Доведено, що частина покладених на Мінагрополітики функцій є для нього або нетиповими, або ж взагалі непотрібними. На підставі здійснених теоретичних напрацювань встановлено, що розмита система функцій або ж їх надлишок може призвести до зниження ефективності діяльності органу. Тому визначено необхідність щодо внесення змін до Положення про Мінагрополітики.

Підрозділ 2.3 *«Взаємодія міністерства аграрної політики та продовольства України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через*

Міністра аграрної політики та продовольства України» розкриває сутність та характер зв'язків із зазначеними органами, аналізуються їх повноваження.

Визначено, що, враховуючи ієрархічну залежність зазначених вище органів від Мінагрополітики, а також систему вертикалі виконавчої влади, слід закріпити, що компетенційні спори, що виникатимуть між Мінагрополітики та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, зможуть вирішуватися Кабінетом Міністрів України як найвищим органом у вертикалі, а не в судовому порядку, як це передбачено чинним законодавством. Зазначене укріпить центральне місце Кабінету Міністрів України, а також забезпечить всебічне та оперативне вирішення спорів.

Встановлено ряд законодавчих розбіжностей, пов'язаних із структурою центральних органів виконавчої влади, їх правовим статусом тощо. Доведено, що хаотичні зміни законодавства в частині правового статусу та ієрархії інших центральних органів виконавчої влади (раніше – департаменти, урядові органи, державні комітети, зараз – інспекції, агентства тощо) не відповідають загальній концепції реформування органів виконавчої влади. Постійна їх реорганізація вимагає чимало часу на адаптацію до нового статусу та оновлення законодавчої бази.

Визначено, що однією з основоположних проблем, з якою стикаються реорганізовані органи є те, що дані органи фактично і є розробниками власних положень і, враховуючи постійні зміни в законодавстві, виявляється складним процес відстеження відповідності управлінської діяльності новим повноваженням. Внаслідок цього виникають передумови щодо дублювання повноважень, які викликані бажанням охопити якомога більше важелів адміністративного впливу та іншого роду ресурсів. На разі відсутній документ, на який мають спиратися органи влади при виробленні положення, яким чином уникнути дублювання повноважень, як координувати процес затвердження цих положень тощо.

Встановлено необхідність доопрацювання положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» в частині розмежування положень, які регулюють діяльність «міністерств» та «інших центральних органів виконавчої влади», так як окремі норми врегульовують положення, статус, завдання та функції «центральних органів виконавчої влади», хоча ставлять на меті врегулювання діяльності лише служб, агентств та інспекцій за виключенням міністерств.

Розділ 3 «Аналіз вдосконалення діяльності Мінагрополітики України» складається з двох підрозділів, у яких шляхом аналізу актів законодавства, дослідження реформаційних процесів в Україні, їх послідовності та практичних аспектів відшукуються шляхи вдосконалення діяльності Мінагрополітики.

Підрозділ 3.1 «Адміністративна реформа в Україні, її вплив на Мінагрополітики України» досліджує нормативно правове регулювання реформування органів виконавчої влади, розглядається черговість та порядок

здійснення адміністративних реформ в Україні, їх наслідки як для системи органів виконавчої влади в цілому, так і для Мінагрополітики зокрема.

Доведено, що діяльність системи органів виконавчої влади та динаміка проваджень в країні реформаційних процесів прямо залежить від політичних процесів всередині держави, а точніше від зміни політичного керівництва.

Зазначено, що досі однією з основних причин частого провадження реформаційних процесів всередині системи органів виконавчої влади є, перш за все, відсутність єдиного законодавчого акту, який би визначав права та статус органів всередині системи, визначав би саму систему органів.

Здобувачем проаналізовано основні етапи здійснення адміністративних реформ, передумови їх провадження, огляд координаційних центрів, а також їх вплив на міністерську діяльність. Зазначено, що реорганізаційні зміни в процесі діяльності одних і тих же центральних органів виконавчої влади вказують на те, що реформаційні процеси в державі доволі часто йдуть шляхом методу проб і виправлення помилок, а це здійснює негативний вплив на управлінські зв'язки між органами, що перманентно формувались протягом певного часу на підставі практичних напрацювань.

Шляхом ґрунтовного аналізу та порівняння структури центральних органів виконавчої влади Україні, що була сформована у різні періоди, з Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції реформи в Україні», зроблено висновок про те, що створення такої системи йшло у розрізі із зазначеною концепцією. Тим більше це є дивним з урахуванням того, що протягом довгого часу і система центральних органів виконавчої влади, і зазначена вище концепція, мали єдине джерело права – Укази Президента України.

Встановлено, що остання «Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади» фактично змусила приводити норми законів України у відповідність до підзаконних нормативно-правових актів, якими є укази Президента України, що є грубим порушенням як Конституції України, так і основоположних норм теорії держави та права.

Доведено необхідність здійснення контролю за тим, щоб ключові компоненти правового статусу кожного центрального органу виконавчої влади (такі як функції, компетенція тощо) спочатку знаходили своє відображення у відповідних законах, вже на підставі яких Президент (Верховна Рада) України видаватиме відповідні укази про утворення, реорганізацію та ліквідацію розгалуженої системи центральних органів виконавчої влади.

Зазначено пропозицію щодо запровадження у складі Кабінету Міністрів України посади міністра «без портфеля» з питань адміністративної реформи, на якого буде покладено завдання щодо координації реформаційних процесів, ініціювання нових етапів, підготовки концепцій, при цьому буде звільнено від виконання інших функцій члена Кабінету Міністрів України.

На підставі пропозиції щодо забезпечення принципу розподілу в міністерській системі таких інститутів як «політика» та «управління» визначено необхідність існування таких посад як державні секретарі міністерств. Це

забезпечує можливість ефективної та безперебійної роботи міністерств в разі зміни складу уряду, іншого роду політичних перетворень, адже передбачалося, що обрання нового керівництва (міністра, Прем'єр-міністра) не може бути підставою для звільнення державного секретаря міністерства або Кабінету Міністрів України. Тому існує реальна необхідність теоретичного та практичного закріплення основ діяльності, які покладатимуть на міністра як на керівника центрального органу виконавчої влади важелі політичного керівництва у визначеній сфері, на якого має працювати широкий персонал державних службовців на чолі з державним секретарем, який, в свою чергу, відповідатиме безпосередньо за фактичний стан роботи, виконання завдань та функцій і матиме всі необхідні методи службового та дисциплінарного впливу на працівників. Зокрема, безпосередньо міністру мають бути підпорядковані лише патронатна служба міністра, заступники міністра (але не ті, які є державними службовцями) та колегія міністерства, а безпосередньо департаменти, управління та відділи – державному секретарю міністерства.

Аналогічне стосується і посад заступників, адже необхідно не допустити об'єднання водночас схожих, але різних за своїм змістом посад «адміністративного заступника міністра» та «політичного заступника міністра».

Зроблено висновок, що здійснити оцінку результативності проведення адміністративної реформи як в цілому, так і окремого органу можна лише завдяки попередньому розробленню програми реформування. Така програма має в собі містити чітке окреслення етапів реформування (в т. ч. джерел забезпечення із встановленням чітких строків та осіб, відповідальних за кожний етап) та мати чітко окреслену ідею. В іншому ж випадку мова може йти виключно про «реформи заради реформ», адже критерії ефективності як такі просто відсутні.

Підрозділ 3.2 «*Нормативно-правове регулювання аграрних міністерств провідних країн світу*» досліджує правові засади в частині законодавчого регулювання діяльності аграрних відомств у Франції, Великобританії, Іспанії, Польщі, США.

Метою проведення порівняльного аналізу є виділення окремих якісних складових профільного законодавства різних країни світу, які можуть бути застосовані в Україні при адміністративно-правовому регулюванні діяльності Мінагрополітики.

На підставі проведеного аналізу особливостей створення, функціонування аграрних відомств провідних країн світу, обсягу їх повноважень та механізмів реалізації зроблено висновок про те, що підґрунтям, на якому будується система адміністративного управління галузі є, перш за все, особа міністра. При цьому характерною рисою законодавчого регулювання діяльності відповідного органу є окреслення лише загальних напрямів його діяльності, що дозволяє провадити державну політику у визначеній галузі, орієнтуючись на необхідний результат та самостійно визначати шляхи його досягнення.

Встановлено, що необхідність створення державних органів, зокрема аграрних, обумовлюється функціональним спрямуванням їх діяльності, а не галузевим, що в подальшому відображається на формуванні структури.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у галузі адміністративного права, сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на подальший розвиток теорії адміністративного права, формування нових і вдосконалення існуючих правових положень, удосконалення адміністративно-правового статусу як безпосередньо Міністерства аграрної політики та продовольства України, так і загальної системи центральних органів виконавчої влади. Основні з них такі:

1. Під терміном «виконавча влада» у науковій літературі розуміється специфічна група органів, які здійснюють державне управління справами суспільства, забезпечуючи його поступовий розвиток на основі законодавства і самостійної реалізації державно-владних повноважень виконавчо-розпорядчого характеру; компетенція, якою наділені органи виконавчої влади не властива органам законодавчої і судової влади. Складовою частиною виконавчої гілки влади є міністерство, яке визначається як центральний орган виконавчої влади, який підпорядковано Кабінету Міністрів України, реалізує державну політику та здійснює керівництво в межах галузей економічного, соціально-культурного або адміністративно-політичного управління, а також у визначених законом випадках координує діяльність інших органів виконавчої влади. Виявлено подекуди законодавчу невідповідність координаційних зв'язків між міністерствами та Кабінетом Міністрів України, що впливає з положення про окремі міністерства, Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України, Конституції України тощо.

З метою удосконалення чинного законодавства пропонується доповнити статтю 1 (визначення та система центральних органів виконавчої влади) Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» новою частиною першою такого змісту: «1. Центральні органи виконавчої влади – особлива група державних органів, що безпосередньо підпорядкована Кабінету Міністрів України, діяльність яких направлена на формування та реалізацію державної політики у кожній окремій галузі управління та суспільного життя на усій території України».

2. Встановлено, що законодавчо невизначеною залишається ситуація із Положеннями, на основі яких функціонують реформовані органи виконавчої влади. На сьогоднішній день реформовані/реорганізовані органи фактично виступають розробниками власних положень і, враховуючи постійні зміни в законодавстві, виявляється складним процес відстеження відповідності управлінської діяльності новим повноваженням. Зазначене проковує виникнення дублювання повноважень, які викликані бажанням кожного окремого органу охопити якомога більше важелів адміністративного впливу та іншого роду ресурсів.

Тому існує необхідність прийняття законодавчого акту, на який мали б можливість опиратися центральні органи виконавчої влади при розробленні власних положень, який дозволяв би уникнути можливості дублювання функцій та повноважень, та визначав би, яким чином супроводжувати та координувати такий процес.

Крім того, зроблено висновок про необхідність саме законодавчого визначення стержневих компонентів адміністративно-правового статусу як Мінагрополітики, так і інших центральних органів виконавчої влади, зокрема і передумов їхнього подальшого реформування, що виключить юридично нікчемну необхідність приведення законів України у відповідність до підзаконних нормативно-правових актів.

3. Внутрішня будова будь-якого органу державної влади, зокрема і Мінагрополітики розкривається, перш за все, в його структурі. Структуру будь-якого державного органу забезпечує як його внутрішня впорядкованість та стабільність, так і можливість виконання завдань, що поставлені перед ним.

Загальний зміст структури того чи іншого органу держави розкривається, перш за все, через його зв'язки зі структурними об'єктами, якими він керує, та іншими державними органами. Структура державного органу, передусім, покликана на створення належних умов для ефективного керівництва та раціональної організації власного апарату.

Розглядаючи Міністра як особу, яка очолює міністерство, доцільно зазначити, що його наділено повним спектром управлінських функцій, як в частині управління працівниками органу (структурними підрозділами), так і управлінських функцій органу в цілому. Тобто, в руках керівника сконцентровано весь спектр як внутрішніх, так і зовнішніх функцій.

При цьому, виправданою є побудова такої моделі міністерства, де безпосередньо міністру будуть підпорядковані лише патронатна служба міністра, заступники міністра (але не ті, які є державними службовцями) та колегія міністерства, а безпосередньо департаменти, управління та відділи – державному секретарю міністерства. Тобто, повноваження мають бути розподілені таким чином, щоб на міністра, як на керівника центрального органу виконавчої влади, покласти важелі політичного керівництва у визначеній сфері, на якого, в свою чергу, працюватиме широкий персонал державних службовців на чолі з державним секретарем, який відповідатиме безпосередньо за фактичний стан роботи, виконання завдань та функцій і матиме всі необхідні методи службового та дисциплінарного впливу на працівників.

При цьому варто не допустити об'єднання водночас схожих, але дуже різних за своїм змістом посад – «адміністративного заступника міністра» та «політичного заступника міністра».

Водночас, не виправданим і недопустимим є ситуація, коли заступник міністра, який є державним службовцем (навіть найвищого рангу), несе політичну відповідальність.

Зроблено висновок про те, що існує необхідність теоретичного та практичного закріплення основ діяльності, які покладатимуть на міністра, як на керівника центрального органу виконавчої влади, обов'язок політичного

керівництва у визначеній сфері, де працюватиме досить чисельний персонал державних службовців на чолі з державним секретарем, який, у свою чергу, відповідатиме безпосередньо за фактичний стан роботи, виконання завдань та функцій і матиме всі необхідні методи службового та дисциплінарного впливу на працівників, а тому нестиме юридичну відповідальність.

Встановлено, що чинне законодавство України сьогодні не має чіткої регламентації стосовно поняття, специфіки та категорій осіб, посади яких можуть бути наділені статусом «політичні». Крім того, відсутній також і механізм притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності у разі неналежного виконання покладених на них обов'язків.

Розглядаючи особу міністра, зокрема як члена уряду, неможливо не звернути увагу на його залежність від Президента України. При цьому, хоч основний закон держави і не називав ніколи Президента України найвищим органом виконавчої влади (навіть його учасником), та фактично, приймаючи до уваги функціональне навантаження та компетенцію, підставно зазначити, що в руках останнього сконцентровано окремі важелі реального впливу у зазначеній сфері.

Доречним тут також є питання щодо юридичної сили актів (доручень) Президента України, якими фактично на одного з членів Кабінету Міністрів України може бути покладено обов'язок організації та контролю з виконання того чи іншого доручення.

Також акцентується увага на посаді державного секретаря міністерства, яка черговий раз була запроваджена в Україні 2015 року з прийняттям нового Закону України «Про державну службу».

Обґрунтовано, що стаття 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якою передбачається, що на час відсутності державного секретаря міністерства чи неможливості ним здійснення своїх повноважень з інших причин його обов'язки виконує один із керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства відповідно до наказу державного секретаря міністерства, не узгоджується із сучасною концепцією побудови міністерського апарату та концепцією діяльності державних секретарів міністерств в цілому.

Посадові особи, кваліфікаційні вимоги та координаційні зв'язки міністра між державним секретарем та директором департаменту є настільки різними та специфічними, що не передбачають одночасне виконання особою як функцій директора департаменту, так і державного секретаря.

Тому, обґрунтовано внесення відповідних змін в частину п'яту статті 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» де передбачити, що «на час відсутності державного секретаря міністерства чи неможливості здійснення ним своїх повноважень з інших причин його обов'язки виконує заступник державного секретаря, а в разі відсутності останнього будь-який з заступників міністра».

Зазначене надасть можливість забезпечити збереження статусу, компетенції та ступінь відповідальності особи, яка виконуватиме функції державного секретаря. При цьому заміщення державного секретаря

заступником міністра є крайньою мірою, яка застосовуватиметься у виключних випадках та дозволить уникнути дестабілізації управління апаратом міністерства.

4. Зроблено висновок про те, що включення/виключення тих чи інших функцій органу державної влади, стратегія створення, ліквідації та реорганізації центральних органів виконавчої влади має будуватися, в першу чергу, на проведенні широкомасштабного функціонального обстеження органів виконавчої влади в цілому.

Проведене в дисертаційному дослідженні функціональне обстеження Мінагрополітики дало змогу виявити функції міністерства, які є нетиповими та такими, що не відповідають чинному законодавству, а саме:

- здійснює заходи щодо економічного стимулювання виробників харчової продукції, задоволення потреб населення у продуктах харчування та насичення продовольчого ринку харчовими продуктами (не передбачена законодавством);

- забезпечує опублікування офіційних відомостей про подані заявки на сорти рослин, видані патенти на сорти рослин і свідоцтва про авторство на сорти рослин, видання Каталогу сортів рослин, придатних для поширення в Україні (нетипова, підлягає передачі Держспоживслужбі України);

- здійснює видачу дозвільних документів, сертифікатів, ліцензій, передбачених законодавством (функцій з видачі ліцензій Мінагрополітики не здійснюються);

- здійснює моніторинг ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення (стаття 16 Закону України «Про охорону земель», стаття 8 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» прямо закріплює таку функцію за Держгеокадастром, тобто є нетиповою та не відповідає законодавству);

- здійснює державну науково-технічну експертизу сортів рослин як об'єктів інтелектуальної власності (нетипова, підлягає передачі Держспоживслужбі України);

- видає патенти на сорти рослин і свідоцтва про авторство на сорти рослин (нетипова, підлягає передачі Держспоживслужбі України);

- організовує приймання заявок на сорти рослин, проведення їх експертизи, приймає рішення про виникнення прав на сорт або про відмову у виникненні прав на сорт (відповідає закону, проте вважаємо доцільним передати до Держпродспоживслужби);

- організовує роботу з підготовки і перепідготовки кадрів державної системи охорони прав на сорти рослин (відповідає закону, проте вважаємо доцільним передати до Держпродспоживслужби);

- організовує післяреєстраційне вивчення сортів, розмноження нових і перспективних сортів рослин (відповідає закону, проте вважаємо доцільним передати до Держпродспоживслужби);

- бере участь у проведенні розрахунків поточної та прогнозованої потреби сфер агропромислового виробництва у спеціалістах та кваліфікованих робітниках (нетипова, в сферу управління Мінагрополітики вищі навчальні заклади не входять);

– забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики у сфері освіти, професійної підготовки кадрів для агропромислового виробництва (нетипова, в сферу управління Мінагрополітики вищі навчальні заклади не входять);

– сприяє розвитку фізичної культури і спорту в сільській місцевості, організації оздоровлення та відпочинку дітей працівників агропромислового комплексу (відповідає закону, проте «сприяння розвитку фізичної культури і спорту» є нетиповою функцією, що закріплена за профільним міністерством).

5. Встановлено, що реорганізаційні процеси, які на сьогоднішній день несуть ознаки стихійності, не мають під собою ніякого наукового підґрунтя та не відповідають загальноновизнаній державній концепції реформування. Постійні зміни призводять до непідготовленості як міністерств, так і інших центральних органів виконавчої влади до нової компетенції та статусу реорганізованих органів, і, як наслідок, виникає зниження загальної продуктивності роботи цих органів. Реорганізовані установи мають витратити чимало часу на адаптацію до нових умов діяльності та, зокрема, на приведення нормативно-правових актів у відповідність до проведених реформ.

Розглянувши видозміни Мінагрополітики України з 1992 року в частині зміни правового статусу цього органу, основних завдань, які на нього було покладено, можна дійти висновку, що нагальної необхідності постійного реформування фактично не було. Систематична зміна найменування, а також окремих функцій окремого органу в розрізі десятиріч вкотре підкреслює необхідність розмежування понять трансформація (зміна системи, різного роду перетворення) та модернізація (видозміни без втручання у загальний механізм діяльності).

Зроблено висновок про те, що дієвим засобом пришвидшення організації проведення адміністративної реформи в Україні є впровадження посади міністра «без портфеля» з питань адміністративної реформи, тобто який буде вільний від виконання інших функцій членів Кабінету Міністрів України.

Така посадова особа має бути введена саме в системі виконавчої гілки державної влади, адже на сьогоднішній день виключною компетенцією Кабінету Міністрів України є прийняття установчих та кадрових рішень щодо системи виконавчої влади, а тому всі рішення мають попередньо обговорюватися в Кабінеті Міністрів України. До повноважень такого міністра, зокрема, має бути віднесено такі повноваження, як ініціювання заходів в частині проведення адміністративної реформи, координація проведення кожного етапу реформ, спрямування діяльності органів виконавчої влади з питань реформ, підготовка концепцій реформ, відповідних проектів нормативно-правових актів, контроль результативності проведення реформ та виявлення їх недоліків тощо.

6. Виявлено спільні принципи створення та діяльності аграрних міністерств різних країн світу (США, Франція, Німеччина та ін.), зокрема:

– забезпечення ефективної діяльності (через великий обсяг завдань міністерство може бути реорганізовано у два окремих міністерства);

- виконання особливих завдань, які в силу розвитку тих чи інших подій набувають особливої важливості;
- задоволення політичних інтересів (в т. ч. згідно особистих поглядів);
- задоволення інтересів та цілей однієї або кількох груп, які вважають, що це забезпечить захист їх прав та інтересів.

Аналіз організації державного управління аграрного сектору зарубіжних країни на прикладі Франції, Великобританії, Іспанії, Польщі та Сполучених Штатів Америки виявив, що основою такого управління є особа міністра (державного секретаря), функціональна первинність та відсутність значного масиву законодавства, що регулює діяльність відповідних органів.

Міністерство або департамент, як державний інститут, є лише допоміжним механізмом для забезпечення виконання міністром (державним секретарем) управління аграрною сферою. Різниця лише у рівні такої самостійності, тобто чи є відповідна особа самостійною фігурою, яка визначає напрями діяльності та механізми реалізації поставлених цілей, чи інструментом під керівництвом вищої особи в державі.

Спільною рисою органів управління в аграрній галузі є функціональна первинність системи управління у ній. Міністерство, департаменти та їх структурні одиниці є лише похідним елементом, який створюється для забезпечення виконання законодавчо закріплених функцій. Це забезпечує відносну стабільність галузі та, як правило, лише технічну зміну персоналу та незначне коригування напрямів діяльності без радикального переформатування основних структурних елементів управління.

Характерною рисою закордонного управління аграрною галуззю є його законодавче підґрунтя. Так, законодавство досліджуваних країн містить виключно ті акти, які окреслюють основні напрями діяльності відповідної установи без надмірної деталізації усіх належних їй функцій. Це дозволяє міністерствам, департаментам діяти у межах повноважень у той спосіб, який забезпечить максимальне досягнення поставленої мети без зайвої зарегульованості нормативною базою.

Аналізуючи національну структуру управління аграрною сферою через призму закордонного досвіду зроблено висновок, що сучасна система управління аграрної галузі структурно та законодавчо наближається до закордонних стандартів. Водночас політичні аспекти, характерні для України, та орієнтованість на персоналії керівників, а не на сталість функцій та принципи побудови органів управління за функціональною спрямованістю не дозволяють забезпечити стабільність галузі та її належний розвиток.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Любарець А. Ю. Аналіз розвитку фермерського законодавства. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2012. Вип. 173. Ч. 3. С. 77–81.

2. Любарець А. Ю. Становлення податкової культури у розрізі податкової реформи. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2012. Вип. 173. Ч. 2. С. 333–337.

3. Любарець А. Ю. Аналіз проведення адміністративної реформи в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 2. С. 137–139.

4. Любарець А. Ю. Підзаконні акти в адміністративній реформі. Наше право. 2013. Вип. 12. С. 77–80.

5. Любарець А. Ю. Функції Мінагрополітики України. Актуальні проблеми держави і права. 2013. Вип. 71. С. 215–221.

6. Любарець А. Ю. Політичні посади в Україні: [електронний ресурс]. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 1. С. 178–180. Режим доступу до статті: http://pap.in.ua/1_2014/Liubarets.pdf.

**Стаття у науковому фаховому виданні України,
включеному до міжнародних наукометричних баз даних**

7. Любарець А. Ю. Правові та організаційні засади скорочення чисельності держслужбовців в Україні (на прикладі Мінагрополітики України). Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2014. Вип. 197. Ч. 1. С. 207–212.

Стаття у науковому виданні іншої держави

8. Любарець А. Ю. Развитие законодательства о деятельности сельскохозяйственных инспекций в Украине. Академический юридический журнал. 2014. Вип. 1 (55). С. 45–51.

Тези наукових доповідей:

9. Любарець А. Ю. Розвиток державної служби в Україні. Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 09–10 листопада 2012 року: тези доповіді. Х., 2013. Т. 1. С. 81–83.

10. Любарець А. Ю. Розвиток національного законодавства про державний контроль у сфері виконавчої влади. Сучасні тенденції розвитку національного законодавства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 16–17 травня 2013 року: тези доповіді. К., 2013. С. 121–122.

11. Любарець А. Ю. Проблеми правового регулювання агропромислового виробництва в Україні. Пріоритети інноваційного розвитку агропромислового виробництва в Україні: досвід, можливості, технології: Міжнародна науково-практична конференція професорсько-викладацького складу, науковців, аспірантів і студентів, м. Ніжин, 29–30 березня 2012 року: тези доповіді. Ніжин, 2012. С. 328–331.

АНОТАЦІЯ

Любарець А. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правового статусу та основоположних засад діяльності Мінагрополітики як центрального органу виконавчої влади, що було утворено в результаті реформування виконавчої вертикалі в державі. На прикладі цього органу здійснено аналіз діяльності, завдань, повноважень та засад реформування всієї міністерської ланки в Україні як на сучасному етапі державотворення, так і за весь період з часу набуття незалежності України. На підставі аналізу правових норм, наукових здобутків провідних вчених та характерних особливостей кожного з етапів перетворень (реорганізації) міністерства сформульовано низку пропозицій, що надають змогу вдосконалити законодавче підґрунтя та практичні засади діяльності як Мінагрополітики, так і міністерської ланки України в цілому.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, виконавча влада, компетенція, повноваження, взаємодія, оптимізація, Мінагрополітики, реформування.

АННОТАЦИЯ

Любарец А. Ю. Административно-правовые основы деятельности Министерства аграрной политики и продовольствия Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2017.

Диссертация посвящена исследованию административно-правового статуса и основных принципов деятельности Минагрополитики как центрального органа исполнительной власти, который был образован в результате реформирования исполнительной вертикали в государстве.

Исследовав процессы реорганизации со времен обретения Украиной независимости установлено, что фактически за законодательными изменениями и новыми редакциями положений прятались изменения названия этого органа, отдельных функций и вопросы направления и координации подконтрольных субъектов. При этом ни правовой статус, ни основные задачи, которые перед ним стояли, изменениям не подвергались, что, в свою очередь, ставит под вопрос целесообразность таких изменений.

Осуществив сравнительный анализ Положения о Минагрополитики с отдельными нормами законодательства по целевой направленности этого

органа, был выделен ряд функций, которые являются как нетипичными для него, так и в целом бесполезными.

Сделан вывод, что Президент фактически являлся высшим органом исполнительной власти, хотя основной закон государства никогда этого не определял. Указанное констатировало наличие жесткого дуализма в сфере исполнительной власти, а именно одновременного функционирования двух параллельных структур – президентской и правительственной, причем, за первым закреплена реальная власть, а за вторым – фактически роль посредника по вопросам проведения государственной политики, которая формируется в президентском корпусе.

Автором сформулирован ряд предложений по внесению изменений в существующие акты законодательства, принятие новых актов, необходимых для урегулирования полномочий субъектов государственной власти в Украине.

Осуществлен подробный анализ реорганизационных процессов, которые активными темпами происходят в государстве со времен обретения независимости, определены процессы, которые являются толчком для начала реформ.

На основании анализа правовых норм, научных достижений ведущих ученых и характерных особенностей каждого из этапов преобразований (реорганизации) министерства сформулирован ряд предложений, которые предоставляют возможность усовершенствовать законодательную базу и практические основы деятельности как Минагрополитики Украины, так и министерского звена Украины в целом. Уделено особое внимание сложным процессам административной реформы, выделены их характерные особенности.

Внесены предложения о возможных вариантах реализации в министерском звене Украины принципа разделения всего массива прав и обязанностей по таким группам как «политика» и «управление». Определены их особенности как с научной, так и с практической точки зрения.

Сделанные в диссертационном исследовании выводы указывают на необходимость остановки в стране постоянных процессов реформирования. Последние негативным образом влияют на работу как непосредственно Минагрополитики Украины, так и в части его взаимодействия с другими органами исполнительной власти. В качестве выхода из сложившейся ситуации предложено на законодательном уровне разграничить такие понятия как трансформация (изменение системы, различного рода преобразования) и модернизация (видоизменения без вмешательства в общий механизм деятельности).

Ключевые слова: административно-правовой статус, исполнительная власть, компетенция, полномочия, взаимодействие, оптимизация, Минагрополитики, реформирования.

ANNOTATION

Lyubarets A. Yu. Administrative and legal framework of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine. – The Manuscript.

Dissertation for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.07 Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law. National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2014.

This research focuses on the administrative and legal status and the basic foundations of the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine as a central executive body that was formed as a result of reforming the executive branch in the country. For example, the analysis of body activities, tasks, powers and principles of reforming the entire ministerial level in Ukraine as at present state, and for the entire period since independence Ukraine. On the basis of law, scientific achievements of leading scientists and the characteristics of each of the stages of change (reorganization) of the Ministry formulated a number of proposals that provide an opportunity to improve the legislative framework and practical principles of the Agrarian Policy of Ukraine as well as ministerial - level Ukraine as a whole.

Key words: administrative and legal status, the executive power, jurisdiction, powers, co-operation, optimization, Ministry of Agrarian Policy of Ukraine, reform.