

**ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ,
ТОРГІВЛІ ТА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА****LEGAL STATUS OF THE MINISTRY OF ECONOMY, TRADE AND AGRICULTURE**

Слободяник Т.М., к.ю.н.,
доцент кафедри галузевих юридичних наук
Кременчуцький національний університет
імені Михайла Остроградського

Статтю присвячено дослідженню правового статусу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства як центрального органу виконавчої влади шляхом комплексного аналізу нормативно-правових актів, що його регулюють.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794, Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [1].

Принципи та правові засади діяльності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України визначають положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166. Наприклад, стаття 2 цього Закону закріплює, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини й громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності та єдиноначальності. А стаття 3 цього ж Закону визначає, що міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України. Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України [2].

Ключові слова: орган виконавчої влади, міністерство, компетентність, відповідальність.

The article is devoted to the study of the legal status of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture as the central executive authority through a comprehensive analysis of the regulatory acts that regulate it.

According to Article 1 of the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" from 02/27/2014 No. 794, the Cabinet of Ministers of Ukraine (the Government of Ukraine) is the highest body in the system of executive authorities. The Cabinet of Ministers of Ukraine exercises executive power directly and through ministries, other central executive authorities, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea and local state administrations, directs, coordinates and controls the activities of these bodies [1].

The principles and legal principles of the activity of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine determine the provisions of the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies" of March 17, 2011 No. 3166. Thus, Article 2 of this Law stipulates that the activity of ministries and other central executive bodies is based on the principles of the rule of law, ensuring the observance of human and citizen's rights and freedoms, continuity, legality, ensuring the unity of state policy, openness and transparency, responsibility and unity. And Article 3 of the same Law stipulates that the Ministries, other central executive bodies in their activity are governed by the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies" and other laws of Ukraine, decrees of the President of Ukraine and resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine adopted in accordance with the Constitution and laws of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, other acts of the legislation of Ukraine. The organization, powers and order of activity of ministries, other central executive authorities are determined by the Constitution of Ukraine, this and other laws of Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine approves the regulations on the ministries and other central executive bodies [2].

Key words: executive authority, ministry, competence, responsibility.

Законодавство не містить чіткого визначення поняття «правовий статус», оскільки немає загальноприйнятої думки науковців щодо такого визначення та визначення його основних елементів. Визначення правового статусу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки) як центрального органу виконавчої влади є необхідною умовою реалізації єдиної державної політики економічного і соціального регіонального розвитку та розвитку країни загалом, який воно покликане забезпечувати.

Питання правового статусу органів виконавчої влади загалом досліджувались відомими науковцями, зокрема такими, як В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, А.М. Колодій, А.В. Малько, Н.Р. Нижник, Д.М. Павлов, Д.М. Притика, В.І. Олефір, Н.М. Онщенко, Ю.М. Тодика, Ю.А. Тихомиров та інші.

О.В. Чернишевич зазначає, що аналіз наукових напрацювань із цього питання свідчить про те, що є гостра необхідність у нових, поглиблених дослідженнях діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема міністерств. Увагу потрібно приділити правовому статусу міністерства як центрального органу виконавчої влади, його місцю в державно-правовому механізмі поділу

влади, ролі у вирішенні питань у різних сферах державного управління, визначенні системи відносин міністерства з іншими органами державної влади [3, с. 127].

В.В. Юрчишин у своїх дослідженнях акцентує увагу на такому: «Перед Україною в соціально-економічній сфері постають складні термінові (короткострокові, які, втім, мають і довгострокову спрямованість) завдання, і всі владні зусилля мають бути спрямовані на формування і забезпечення (зрозуміло, не лише на них):

- стійкого макроекономічного середовища (економіка, що зростає; інфляція, що спадає; послаблення зовнішньоекономічних дисбалансів);
- послідовного підвищення життєвих стандартів і добробуту (з випереджаючим зростанням доходів мало-забезпечених);
- припинення подальшої втрати інвестиційного потенціалу;
- формування сприятливого середовища для бізнесу загалом, малого і середнього зокрема (насамперед, у частині зменшення тиску та обмежень на всі легітимні види економічної діяльності);
- посилення фінансової стійкості як вагомого складника інвестиційної привабливості та економічного розвитку;

– інтеграційного зміцнення і розширення відкритості країни, а з тим – і прискорене включення України до трансконтинентальних проєктів [4, с. 6–7].

Правове регулювання діяльності Мінекономіки здійснюється різними нормативно-правовими актами, які мають досить розгалужену систему, але основним серед них є Конституція України. Наприклад, Розділ VI Основного Закону України визначає організаційно-правові засади діяльності Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади [5].

Однак більш детально організацію, повноваження і порядок діяльності Мінекономіки визначає Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 20 серпня 2014 р. № 459 [6].

Наприклад, відповідно до пункту 1 зазначеної Постанови Мінекономіки є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує:

- формування та реалізацію державної політики економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, державних і публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;
- формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики, державного матеріального резерву, експортного контролю;
- формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;
- реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності;
- формування та реалізацію державної аграрної політики, державної політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва;
- формування та реалізацію державної політики у сфері ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сфері карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;
- формування державної політики у сфері нагляду (контролю) в системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу;
- формування та реалізацію державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу;
- формування та реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення [6].

Вбачається, що Мінекономіки є провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади України, який забезпечує реалізацію єдиної державної політики економічного і соціального регіонального розвитку та розвитку країни загалом.

Основними завданнями Мінекономіки відповідно до пункту 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 20 серпня 2014 р. № 459 є такі:

- 1) забезпечення формування та реалізації:
 - державної політики економічного і соціального розвитку;
 - державної цінової політики;
 - державної промислової політики;
 - державної військово-промислової політики;
 - державної політики у сфері розвитку підприємництва;
 - державної політики у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності;
 - державної політики у сфері державних і публічних закупівель;
 - державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;
 - державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави;
 - державної політики у сфері державно-приватного партнерства;
 - державної інвестиційної політики, зокрема з управління державними інвестиціями;
 - державної політики щодо створення і функціонування індустріальних парків;
 - державної політики у сфері державного ринкового нагляду;
 - державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг;
 - державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС;
 - єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції національної економіки у світову економіку, співробітництва із СOT;
 - державної політики з питань залучення міжнародної технічної допомоги;
 - державної політики у сфері інтелектуальної власності;
 - державної інноваційної політики в реальному секторі економіки (далі – інноваційна політика);
 - державної аграрної політики, державної політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості (далі – сфери агропромислового виробництва), технічної політики у сфері агропромислового комплексу та машинобудування для агропромислового комплексу, сільськогосподарської дорадчої діяльності, виробництва та обігу органічної продукції (сировини), моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, насінництва та розсадництва;
 - державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу;
- 2) забезпечення формування та реалізації державної політики:
 - у сфері державної статистики на засадах професійної незалежності та самостійності органів державної статистики в частині розроблення і затвердження нормативно-правових актів у галузі статистики;

- у сфері державного експортного контролю;
- у сфері державного матеріального резерву;
- у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення;

- у сфері ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сфері карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;

3) забезпечення формування:

- державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

- державної політики у сфері захисту прав споживачів;

- державної політики з контролю за цінами;

- державної політики у сфері нагляду (контролю) в системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу;

4) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг;

5) реалізація державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворой звітності [6].

Для реалізації вказаних завдань пунктом 4 цієї Постанови визначено аж 367 повноважень Мінекономіки.

Очолює Мінекономіки Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України.

Міністр має першого заступника, заступників Міністра (зокрема, заступника Міністра – Торгового представника України, особливості повноважень якого визначаються Кабінетом Міністрів України), які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінекономіки, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Мінекономіки може утворюватися колегія.

Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Мінекономіки. Мінекономіка є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства.

Територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців і працівників міністерства та коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Статтею 27 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону.

Шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади під час здійснення ними

своїх повноважень, відшкодовується за кошт держави в порядку, визначеному законом.

Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які заподіяли шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством [2].

Відповідно до пункту 10 Типового положення про міністерство України, затвердженого Указом Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199, Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за формування і реалізацію державної політики у відповідних сферах, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів із питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, погоджує проекти актів Кабінету Міністрів України, проекти законів та актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України та Президента України [7].

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень і підвищення ефективності державного управління 9 грудня 2010 р. Президент України видав Указ № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8]. Водночас із метою затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 5 квітня 2014 р. № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» [9].

Проаналізувавши комплексно нормативно-правові акти, що регулюють правовий статус Мінекономіки, доходимо таких висновків:

- протягом останніх років спостерігається тенденція збільшення граничної чисельності працівників Мінекономіки; зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» в редакції від 1 січня 2016 р. було затверджено чисельність працівників апарату Мінекономіки – 863 осіб, а в редакції від 1 січня 2020 р. – 1335 осіб, що зовсім не відповідає принципу оптимізації та ефективного використання бюджетних коштів;

- значний обсяг повноважень Мінекономіки, який закріплений законодавчими нормами, не кореспондує можливості повної та ефективної реалізації цих повноважень, що унеможливило поєднання інтересів держави та громадян;

- відсутність єдиного підходу щодо визначення поняття посадової особи не лише спричиняє наукові дискусії, але й утруднює практику реалізації норми щодо відповідальності посадових осіб Мінекономіки. При цьому не визначено коло діянь, вчинення яких має тягти юридичну відповідальність, не визначено класифікації таких діянь на більш і менш суспільно небезпечні, не встановлено санкцій для посадових осіб Мінекономіки.

Діяльність Мінекономіки може стати більш ефективною, а зазначені проблеми вирішеними за умови проведення комплексного реформування системи публічного управління. Сучасний економічний стан держави, який ускладнюється перебуванням країни в умовах воєнного стану, зумовлює комплексне реформування економіки держави відповідно до загальноприйнятих європейських демократичних цінностей. З метою впровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [10], але потрібні дієві механізми для її реалізації.

При цьому реформування не повинно бути самоціллю, а повинно відбуватись крізь призму національних інтересів та інтересів кожної конкретної людини та бути спрямованим не на декларацію повноважень органів публічної влади, а на механізми реалізації цих повноважень. І.О. Лозицька в цьому контексті зазначає таке: «Сучасна система публічного управління відчуває значний вплив зарубіжних концепцій реформування. Водночас актуальною залишається проблема власне адаптаційного процесу. Перенесення певних шаблонів, моделей реформ на національний ґрунт може бути виправданим лише у разі від-

сутності власного, національно-державного вектору розвитку» [11, с. 6].

На думку В.В. Юрчишина, «Україна має значний внутрішній потенціал для суттєвого покращання економічної динаміки. Наприклад, послаблення податкового і адміністративного тиску, відновлення приватизаційних процесів, монетарне розширення, активізація участі в європейських інтеграційних та інфраструктурних проєктах дадуть змогу наростити інвестиції, а з тим – почати формувати базис запровадження в Україні нової економічної моделі «інвестиції-інфраструктура-інтеграція» [4, с. 46].

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
3. Чернишевич О.В. Міністерство як орган в системі центральних органів виконавчої влади в Україні: конституційно-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. №4. С. 127–130.
4. Юрчишин В.В. Соціально-економічний вимір України в період зміни політичних еліт. Київ : Разумков центр, 2019. 46 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>.
6. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. 459. *Кабінет Міністрів України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019>.
7. Про затвердження Типового положення про міністерство України : Указ Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199. *Президент України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.
8. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829. *Кабінет Міністрів України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019>.
9. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85. *Кабінет Міністрів України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2014>.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Президент України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
11. Лозицька І.О. Аналіз та адаптація зарубіжного досвіду як напрям удосконалення системи державного управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. № 2(16). С. 1–10.