

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.96

О. Ю. АМОСОВ, Г. П. ПАСЕМКО

ЗМІСТ І СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН

Проаналізовано й уточнено поняття, що відбивають зміст державного регулювання аграрних відносин, а також участь у цьому регулюванні всіх суб'єктів аграрних відносин.

Ключові слова: суб'єкти аграрних відносин, зміст державного регулювання аграрних відносин, інституціоналізація аграрних відносин, суспільна цінність державного регулювання.

Analyzed and clarified concepts that reflect the content of state regulation of agrarian relations, participation in the regulation of all subjects of agrarian relations.

Key words: the subjects of agrarian relations, the content of state regulation of agrarian relations, institutionalization of agrarian relations, the social value of government regulation.

Необхідність подолання суперечностей аграрної реформи в Україні надзвичайно актуалізувала нові вимоги до державного регулювання аграрних відносин, оскільки виключно господарський, а не суспільно-економічний підхід до державного регулювання в аграрній сфері став джерелом цих суперечностей. Новий підхід вимагає послідовного використання, уточнення і введення в науковий оборот понять, за допомогою яких можна здійснити науковий аналіз, а також оцінити впливовість практичних аспектів державного регулювання аграрних відносин. Ключовим моментом у цьому процесі є виявлення специфіки щодо участі суб'єктів аграрних відносин у державницьких регулятивних процесах аграрної сфери. Зазначені обставини і обумовлюють актуальність наукових досліджень щодо змісту та суб'єктів державного регулювання аграрних відносин.

Наукові здобутки в державному регулюванні аграрних відносин мають декілька особливостей. По-перше, світова наукова думка відзначає як загальну тенденцію занепаду управління економікою і, спираючись на різницю внутрішніх і зовнішніх причин занепаду, формулює пропозиції його подолання, які мають цінність і для державного регулювання аграрних відносин [4, с. 483–489; 9, с. 13–16]. Особливо слід підкреслити розробку загальнотеоретичних питань

ролі держави в регулюванні економічних відносин, комплексного підходу до цієї ролі [8, с. 36–39], і розгляд під цим кутом зору державного регулювання господарсько-економічної діяльності, в тому числі і в аграрній сфері [7, с. 81–84]. Окрім фундаментальних розробок щодо вирішення проблем економічної ефективності різного типу аграрних підприємств [2] і регулювання аграрних відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки [5] на особливу увагу заслуговує актуалізація питань щодо соціальних аспектів державного регулювання аграрних відносин [6], особливо з урахуванням історії українського села та селянства [3, с. 96–101]. Це свідчить про тенденцію більш широкого підходу до державного регулювання аграрних відносин ніж вимога прямої економічної ефективності. Ця вимога присутня при дослідженні не лише державного регулювання аграрних відносин у цілому, але і окремих складових цього регулювання, наприклад земельних відносин [10, с. 2–3]. На окрему увагу заслуговує фундаментальне дослідження стану і перспектив розвитку аграрного сектора економіки України, що здійснено Інститутом аграрної економіки [1]. Це дослідження може бути не лише джерелом постановки актуальних питань державного регулювання аграрних відносин, але й матрицею наукового підходу до цих питань та обґрунтування їх вирішення на основі здійсненого конкретного аналізу галузевого стану аграрного сектора України.

Мета статті – проаналізувати і уточнити поняття, що відбивають зміст державного регулювання аграрних відносин, участь у цьому регулюванні всіх суб'єктів аграрних відносин з тим, щоб забезпечити методологічно виважений підхід до практичних регулятивних питань.

Суб'єкт державного регулювання аграрних відносин є надзвичайно складним явищем. Воно включає всіх суб'єктів цих відносин, оскільки кожен з цих суб'єктів відбиває певні потреби і інтереси, без реалізації яких регулювання, з точки зору реального втілення, приречене. Кожен суб'єкт доступними йому засобами впливає на державне регулювання. Цей вплив зазвичай носить дуже інтенсивний характер. Досить поглянути на остаточне завершення земельної реформи – упровадження купівлі продажу землі сільськогосподарського призначення. Ініціатором цього державного регулятивного акту виступає не стільки держава, скільки володарі землі. Існуюча ситуація породжена неможливістю далі господарювати при існуючих земельних відносинах, у зв'язку з чим зволікання державою цього питання привело, по-перше, до зміни власності на землю явочним порядком і, по-друге, до криміналізації процесів передачі власності на землю на такому рівні, що це стало загрозою для регулятивних дій держави. Висловлені положення не означають пониження регулятивної ролі держави. По-перше, держава є ключовою ланкою в регуляції і узгодженні інтересів усіх аграрних відносин і тому визначає загальні умови їх існування. По-друге, вона має прямі владні повноваження стосовно регуляції аграрних відносин, створює і домагається здійснення загальних правил і умов спілкування і взаємодії суб'єктів аграрних відносин. По-третє, вона відбиває потреби і інтереси всього суспільства, що надає їй абсолютних пріоритетів порівняно з інтересами і діями будь-якого суб'єкта аграрних відносин.

З точки зору оцінки регулятивної ролі держави стосовно аграрних відносин виникає потреба поняття цінності такого регулювання. Оцінки безпосередньої економічної ефективності, виключно на яку зорієнтована більшість праць, де розглядається питання дієвості державного регулювання, виявляється недостатньою. Це обумовлено хоча б тим, що життєвий процес суб'єктів аграрних відносин не можна зводити лише до поєднання засобів праці і діяльності, а також до створення переваг на ринку. Показовою з цієї точки зору є діяльність агрохолдингів. Держава їх як суб'єктів аграрних відносин активно підтримує, оскільки вони забезпечують високу економічну ефективність виробничої діяльності. Що стосується оцінки їх діяльності з точки зору цінності, то тут виникає багато запитань, оскільки вони не беруть участь у створенні і забезпеченні функціонування інфраструктури аграрного сектора, тобто ігнорують інтереси і умови відтворення повноцінного життя ключового суб'єкта аграрних відносин – працівника і його сім'ї, і не випадково держава починає обумовлювати діяльність агрохолдингів виконанням певних соціальних зобов'язань. На наш погляд, цей процес йде ще недостатньо інтенсивно і не відповідає потребам гармонійного стану аграрних відносин. При цьому слід розрізняти об'єктивні і суб'єктивні ціннісні аспекти державного регулювання аграрних відносин. Об'єктивними є функціональний, аспект приналежності (власності), розподільчий аспекти. Найбільш важливими суб'єктивними аспектами є вплив на зміни і підтримання за участю самих суб'єктів аграрних відносин їх економічного і соціального статусу, а також вплив на ставлення суспільства в цілому щодо можливостей реалізації всієї системи прав людини, особливо з боку державних інститутів стосовно кожної конкретної особистості – учасника аграрних відносин.

У розумінні змісту державного регулювання аграрних відносин, на наш погляд, існує певна обмеженість підходу до нього. Поширеною є схема, згідно з якою при визначенні змісту цього регулювання є визначення його сутності і прямий державний вплив. Інші аспекти розглядаються під таким кутом зору, згідно з яким усі інші учасники аграрних відносин розглядаються виключно як об'єкти регулювання. Це означає ігнорування того факту, що суб'єкти аграрних відносин у процесі державного регулювання мають подвійну природу. З одного боку, вони дійсно є об'єктами державницького владного впливу, особливо з точки зору легітимації їх діяльності; а з іншого – вони мають власні інтереси, закріплені за ними права щодо реалізації інтересів, а головне – здійснюють діяльність, у тому числі ініціативного характеру, лише в межах якої державницькі регулятивні настанови можуть стати дійсністю. Тобто зміст державного регулювання аграрних відносин визначається його сутністю, яка відрізняє це суспільне явище від усіх інших і всіма формами прояву цієї сутності, в основі яких лежать форми активності всіх суб'єктів аграрних відносин. У зв'язку з цим незалежно від теми дослідження аналіз будь-якого аспекту державного регулювання аграрних відносин, на наш погляд, буде вичерпним і повноцінним лише за умови, якщо він охоплює всіх суб'єктів аграрних відносин. Зрозуміло, що залежно від характеру проблеми, мети і

фундаментальності її дослідження підхід до кожного суб'єкта аграрних відносин і питома вага такого підходу можуть бути найрізноманітнішими, але аналітична оцінка впливу державних регулятивних дій щодо всіх суб'єктів аграрних відносин обов'язкова.

Державне регулювання аграрних відносин – це об'єктивно зумовлене та історично виправдане установлення державою міри свободи і рівності суб'єктів аграрних відносин у межах реально існуючих відносин у суспільстві, а також конкретизація застосування владних повноважень держави стосовно цих суб'єктів та їх суспільних і життєвих ситуацій з метою соціально-економічної стабільності та продовольчої безпеки суспільства і реалізації інтересів учасників аграрних відносин.

Виконання державним регулюванням своєї соціальної ролі, у першу чергу, обумовлене його нормативністю, владним впливом. Реалізуючи будь-яку свою функцію, держава завжди визначає міру, обсяг належної, забороненої або дозволеної поведінки, легітимізує становище членів суспільства та наділяє їх правами і обов'язками у відносинах між собою та з державою. Загальнозобов'язаність, визначеність, конкретність регулятивних норм дозволяють моделювати різні суспільні відносини, охопити, відокремити та закріпити їх основний зміст.

Регулятивні дії держави у сфері аграрних відносин, зважаючи на їх певну інерційність, вимушені спиратися на відповідний соціокультурний контекст, тобто вони містять фактичні норми, що породжені певною соціокультурною традицією і характером самого аграрного виробництва. При цьому нормативність як регулятивний і координаційний засіб дій держави проявляється через інституціалізацію суспільних та організаційних відносин і поведінки.

Процес інституціалізації відносин передбачає їх формалізацію та стандартизацію, інакше суб'єкт суспільного життя не зміг би передбачити дії інших суб'єктів, з ним пов'язаних, та забезпечувати взаємодію. Однією зі специфічних рис людського суспільства є саме сформована інституціональна система, яка регулює поведінку людей.

Суспільний зміст державного регулювання, у тому числі аграрних відносин, є більш широким, ніж його нормативний зміст, бо містить розгляд широкого кола соціальних елементів – як тих, що передували формуванню державної волі, так і тих, які пов'язані із соціально-культурною структурою, що існує в суспільстві. При цьому необхідно розглядати взаємозв'язок суспільного та регулятивного факторів у динаміці, у розвитку, де соціальні, економічні, духовні відносини перекладаються на мову державної волі, а регулятивні приписи трансформуються в соціальну поведінку суспільства, соціальних верств, груп та окремих громадян. Отже, державне регулювання як особливий інститут нормативної регуляції суспільних відносин має складну природу, а здатність його дії в кожному конкретному випадку залежить від його економічно та соціально обумовленої діяльній і функціональній структури.

Із різноманіття підходів до процесу державного регулювання аграрних відносин необхідно виділити такі, які мають основоположне значення, тобто по відношенню до яких інші фактори впливу відіграють похідну роль. До них слід віднести такі:

- природу функціональних форм, через які ця природа проявляється;
- власність як об'єктивну, предметну форму втілення волі особистості;
- поле державного регулювання аграрних відносин, тобто соціальний і економічний простір, у межах якого відбуваються дії держави при регулюванні нею аграрних відносин.

Наголошуючи на необхідності у процесі державного регулювання аграрних відносин, виходячи з його природи і сутності, слід зважати на те, що ця природа має конкретні форми прояву. З функціональної точки зору державне регулювання є процесом установаження суспільно значущої поведінки людей. Обмежуючи свободу окремої особистості правами і свободою всіх інших особистостей та взаємопов'язуючи їх, державне регулювання сприяє збереженню, функціонуванню та розвитку суспільного цілого.

Визначаючи державне регулювання як процес, слід звернути увагу на недостатність дослідження одного тільки зв'язку “норма – індивід”. Окрім норми на поведінку людини впливає вся система соціально-економічних умов життя, що має визначальне значення, коли людина обирає певний варіант поведінки.

Розвиток аграрних відносин у межах, установлених регулятивними нормами держави, дозволяє вирішити спочатку невеликі, а потім більш загальні завдання аж до досягнення певних соціальних цілей. Поступове накопичення таких змін готує зміни всієї системи аграрних відносин і спричиняє видання нових норм державного регулювання, що починають визначати подальшу поведінку суб'єктів аграрних відносин.

Державне регулювання аграрних відносин не має завдань, відділених від завдань суспільного цілого, тому можна говорити також про його соціальні функції. По-перше, таке регулювання сприяє моделюванню суспільно значущих цілей і є інструментом їх досягнення. По-друге, воно закріплює легітимні умови вільної діяльності людини у сфері аграрних відносин, а також опосередковує становлення людини, що здатна до такої діяльності. По-третє, державне регулювання закріплює економічні засади вільної діяльності, у першу чергу, матеріальну та інтелектуальну власність. Завдяки цьому отримують реальне опосередкування виробництво, розподіл, обмін і споживання в аграрній сфері. По-четверте, регулятивна діяльність держави забезпечує участь суб'єктів аграрних відносин у справах суспільства не лише господарських, а також загальний хід справ.

Суспільні відносини – це зв'язки між людьми, що виникають у процесі їх спільної діяльності. Існує прямий і зворотній зв'язок між державним регулюванням та суспільними відносинами, які воно в даному випадку регулює. Мова йде про реалізацію регулятивних дій та їх ефективність. Якщо та або інша дія не спричинена вимогами життя, навряд чи можна сподіватися

на те, що її застосування дасть бажаний результат. З іншого боку, лише на основі вивчення ефективності державного регулювання аграрних відносин можна внести корисні пропозиції щодо їх подальшого вдосконалення.

Зважаючи на це, необхідно звернутися до питання про суспільну цінність державного регулювання. Цінності – це характеристики об’єктів і процесів, які мають позитивне або негативне значення для суспільного життя. Ціннісне відношення виникає в результаті включення того чи іншого суб’єкта до сфери інтересів, що обумовлені певною діяльністю. Із цього випливає, що світ цінностей – це світ належного, а самі вони є стимулом для змін, джерелом діяльності і активного ставлення до реальності. Належне – доцільніше і тому краще за існуюче, саме в цьому полягає сенс цінності.

Система цінностей задає модель життя та його належного устрою. Однак, для того щоб втілювати цінності в життя або прийманні підтримувати його досягнутий стан, вони потребують втілення в певні стереотипи поведінки, тобто набути інструментального характеру. Норми, на які орієнтується державне регулювання аграрних відносин, і є такими “соціально-технологічними” втіленнями цінностей. Отже, державне регулювання виступає в даному випадку як власне цінність, а також має інструментальну цінність. Тобто державне регулювання є регулятором, інструментом управління, за допомогою норм “задає” програми управління і здійснює оперативну і стратегічну управлінську діяльність.

Тому державне регулювання має розглядатися, окрім іншого, з позицій ціннісного підходу, тобто не тільки з позицій управління само по собі, а й як мистецтво організації доцільної (згідно з метою) поведінки. Регулювання складається з дій, які прагнуть нейтралізувати розбіжність між станом, що існує у сфері аграрних відносин, та суспільною метою цієї сфери.

З позицій державного регулювання аграрних відносин, суб’єкт має дуалістичну природу – нормативну і соціально-діяльнісну. Тобто змістом відносин держави і суб’єктів аграрних відносин є комплекс прав і зобов’язань цих суб’єктів, які існують залежно від участі в реальних економічних або соціальних відносинах.

Таким чином, учасниками процесу державного регулювання завжди є люди та їх об’єднання, що виступають як носії передбачених законом прав і обов’язків. Категорія “суб’єкт державного регулювання” означає можливість бути активним учасником державних правовідносин і практичних дій держави. Оскільки ці дії мають не тільки економічний, але й широкий суспільний характер, це необхідно враховувати при розгляді природи суб’єктів державного регулювання також і аграрних відносин.

При цьому слід поділяти суб’єктів державного регулювання на дві групи: 1) ті, що здійснюють регулятивний вплив на приватному рівні; 2) ті, що діють у сфері публічного права.

За такого підходу класифікація суб’єктів державного регулювання вимагає брати за такі критерії соціально-правові ознаки: по-перше, соціально-правовий статус; по-друге, соціальну згуртованість; по-третє, інституційність.

Відповідно до цього, суб'єктів державного регулювання аграрних відносин можна класифікувати таким чином:

- індивідуальні (приватні) – громадяни, що включені до активної економічної і суспільної діяльності в аграрній сфері;
- спільноти, що наділені регулятивними правами стосовно регулювання на певному рівні аграрних відносин (народ, населення регіону, трудовий колектив, корпоративне об'єднання);
- інституційні ланки держави, установи і організації (державні органи, державні установи і підприємства).

Спільноти виступають суб'єктами державного регулювання найчастіше опосередковано, через державні організації чи об'єднання, яким вони делегують відповідні повноваження. Проте закон передбачає умови і випадки, за яких народ, населення регіону (адміністративні території), трудовий колектив можуть і повинні виявити свій регулятивний вплив. Наприклад, лише народ через обрані ним державні законодавчі органи вирішує питання про форми власності на землю.

Отже, державне регулювання охоплює всю суспільну систему: регулює діяльність об'єкта регулювання; визначає характер та параметри самого регулювання, а також регулює внутрішнє життя суб'єкта регулювання. При цьому можна виділити три рівні, на яких діє регулятивний процес державного регулювання аграрних відносин.

Діяльнісні особистості – це індивіди, що як суб'єкти державного регулювання набули певних економічних і громадських прав і самостійно вступають у легітимні економічні правові, земельні, фінансові відносини. Від їх активності залежить набуття ними певного статусу в системі державного регулювання суспільних, у тому числі аграрних відносин.

Недержавні організації, що діють у господарчій сфері соціоекономічних відносин, виступають у ролі суб'єктів державного регулювання аграрних відносин у сфері державно-регулятивних відносин. Маючи подвійний статус, вони за своїм становищем є єдиною ланкою між окремою в аграрній сфері особистістю і державою.

Державні організації як суб'єкти державного регулювання за виконуваними функціями поділяються на такі групи:

- органи держави, що виконують функції управління і мають владні повноваження, вони виступають суб'єктами регулювання економічних, адміністративних, земельних, правових і процесуальних відносин. Їх становище характеризується компетенцією, передбаченою чинним законодавством і можливостями владного впливу на всі аспекти життя і діяльності в аграрній сфері;

- бюджетні установи, які виконують специфічні функції регулювання за допомогою економічного впливу в умовах ринкової економіки;

- державні підприємства, які своєю господарчою діяльністю на засадах господарчого ведення або на праві оперативного управління включаються в систему аграрних відносин в необхідному для держави напрямку і тим самим виконують регулятивну роль.

Таким чином, держава виступає як диверсифікований суб'єкт державного регулювання в системі аграрних відносин, включаючи всі їх економічні і державницькі аспекти. Усі параметри і регулятивні функції держави обумовлені державним і економічним устроєм і делеговані суспільством.

У зв'язку зі специфічною активною природою суб'єкт-об'єктних учасників державного регулювання аграрних відносин процес цього регулювання є не просто владним впливом держави на суб'єктів цих відносин, а формою взаємного врахування інтересів і фактичного співробітництва, кінцевою метою яких виступають соціальна злагода і забезпечення інтересів не лише суспільства, а й усіх суб'єктів аграрних відносин. Зважаючи на це, має бути розширеним розуміння змісту державного регулювання аграрних відносин на засадах підходу до нього як втілення активності всіх суб'єктів аграрних відносин під провідним і владним впливом держави. Згідно з цим, оцінку державного регулювання аграрних відносин доцільно оцінювати за критерієм цінності.

Література:

1. Аграрний сектор економіки (стан і перспективи розвитку) / [М. В. Присяжнюк, М. В. Зубець, П. Т. Каблук та ін.] ; за ред. М. В. Присяжнюка, М. В. Зубця, П. Т. Каблука, В. Я. Месель-Веселяка, М. М. Федорова. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 1008 с.
2. Андрійчук В. Г. Ефективність діяльності аграрних підприємств: теорія, методологія, аналіз : [монографія] / В. Г. Андрійчук. – К. : КНЕУ, 2005. – 290 с.
3. Дієсперов В. С. Історична доля українського селянства / В. С. Дієсперов // Економіка АПК. – 2009. – № 12. – С. 96–103.
4. Левин Ч. Управление организационным упадком и сокращением / Ч. Левин // Классики теории государственного управления: американская школа ; под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 482–499.
5. Лозинська Т. М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : [монографія] / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 272 с.
6. Основи стійкого розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. д.е.н., проф. Л. Г. Мельника. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2005. – 654 с.
7. Рябченко О. Зміст державного регулювання господарської діяльності / О. Рябченко // Право України. – 2006. – № 1. – С. 81–84.
8. Сатановська О. Роль держави в регулюванні економічних відносин / О. Сатановська // Економіка України. – 1999. – № 11. – С. 36–44.
9. Серова Е. В. Проблемы государственного регулирования АПК а современном этапе / Е. В. Серова // Государственное регулирование развития АПК и земельные отношения в России : сб. по материалам “круглого стола” в рамках конф. “Ломоносовские чтения” ; под ред. С. В. Киселева. – М. : Экономич. ф-т МГУ, ТЕИС, 2005. – С. 13–23.
10. Тимченко С. “Мое головне завдання від Президента – до 1 січня 2012 року навести порядок у земельній реформі” / С. Тимченко // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 7. – С. 1–4.