

**СУЧАСНІ ПРАВОВІ КРИТЕРІЇ СПОРІДНЕНОСТІ ДЕРЖАВНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ПОНЯТІЙНИХ КАТЕГОРІЙ,
ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ГОСПОДАРЮЮЧИХ СУБ'ЄКТІВ В
АГРАРНОМУ СЕКТОРІ**

Бейкун Андрій Леонардович

к.ю.н., доцент, професор кафедри господарського права і процесу

Національної академії внутрішніх справ МВС України

Як видно, особливості побудови теоретичних моделей поняття будь-якого соціального явища за традиційною схемою (з розкриттям змісту його складових частин) та спорідненість певних елементів як регулювання так і управління, передбачають неможливість повної відмови від останнього як засобу впливу на організацію як виробничих процесів, так і здійснення природоохоронних заходів в аграрній сфері. Державне регулювання або державне управління - це різні теоретичні і практичні основи впливових заходів з боку держави на ті чи інші суспільно-економічні відносини, зокрема форми господарювання, які (основи заходів) найбільш практично доцільні у сучасних реаліях. Вони виступають зовнішнім виразом основних політичних і правових ідей, в яких відображено назрілі потреби матеріального життя суспільства та способи їх задоволення. Зазначені основи уособлюють також основні вихідні положення, що визначають особливості політики держави у тій чи іншій галузі національної економіки або суспільного життя в цілому. Управлінські правовідносини, зокрема в екологічній та аграрній сфері, вже неодноразово піддавалися науковому аналізу, що обумовило велику кількість підходів та думок з цієї проблематики [1, 2, 4, 8, 9].

Узагальнення проблематики формування правових наукових понятійних категорій «управління» та «регулювання» зводилось, в цілому, до наступного:

Перше. За сукупністю певних етимологічних ознак управління слід розглядати як універсальну понятійну категорію, складовими частинами якої є: і державне регулювання, і державне керівництво і інші синонімічні категорії.

Друге. Виділяються такі основні ознаки управління (у запропонованому авторському контексті - екологічного) [4, с.271-274]:

1. Воно є різновидом соціального управління, елементом системи суспільних відносин, і його характер, і зміст залежать від їх сутності. У свою чергу, соціальне управління зводиться до впорядкування та розвитку суспільних відносин. Управлінський вплив здійснюється не на довші в цілому і не на його окремі компоненти, а на свідомість людей шляхом їх переконання або примусу до певної поведінки. Ці відносини виникають між людьми, але їх кінцевою метою є досягнення безпечного стану навколишнього природного середовища, впорядкування процесів природокористування. Тобто, з'являється вторинний (похідний) об'єкт правового регулювання, який відбивається в організаційній структурі і методах діяльності суб'єктів екологічного управління.

2. Екологічне управління - це діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями, і воно завжди пов'язане з впливом одних суб'єктів (управляючої системи або державних органів, органів місцевого самоврядування та громадян) на інших. Основою дієвості такого впливу є нерівність суб'єктів між собою, яка полягає в різному обсязі їхніх прав і обов'язків.

3. Екологічне управління спрямоване на досягнення цілей екологічного права. Ціль є найважливішою характеристикою управління - визначенням його призначення. Власне, управління і здійснюється для досягнення певних цілей. Деякі автори вважають, що ціль екологічного управління полягає у забезпеченні виконання екологічного законодавства, реалізації екологічних прав і обов'язків, забезпеченні стану, який найбільше відповідає вимогам суспільства. Визначення цілі екологічного управління варіюється у різних авторів, але незначним чином і знаходиться в межах, які випливають із предмета регулювання екологічного права: забезпечення охорони навколишнього природного середовища, регулювання процесів природокористування та відновлення природних об'єктів.

4. Екологічне управління ґрунтується на нормах права. Цілі екологічного управління можуть бути досягнуті лише у випадку, коли воно підкріплене реальною силою. Тому невід'ємною умовою його існування є

наявність правових норм, що встановлюють правила поведінки, повноваження органів, які їх реалізують, відповідальність за порушення законодавства. За допомогою правових норм розкривається зміст управління, його складові частини.

В цілому, екологічне управління визначалось, як "діяльність уповноважених суб'єктів, що ґрунтується на нормах права і спрямована на збереження довкілля в цілому та його окремих компонентів, зменшення техногенного навантаження на нього, забезпечення попередження негативного впливу на навколишнє природне середовище" [4, с.274].

Зазначені ознаки хоч і стосуються виключно екологічного управління, але за змістом є універсальними і вдало розкритими.

Отже, не потребує заперечень аксіома, що правильне усвідомлення терміна і охоплення за його допомогою найсуттєвіших ознак того чи іншого поняття є необхідною складовою для визначення і усвідомлення предмета дослідження.

Разом з тим, як вбачається, виключно семантичний підхід, запропонований, зокрема, В.А. Зуєвим, до визначення як домінуючої ролі тієї чи іншої понятійної категорії, так і її змістового навантаження є, певною мірою, однобічним. На наш погляд, у цьому випадку, слід враховувати як динаміку структурно-функціональних характеристик уповноважених державних органів, що здійснюють вплив на відповідні суб'єкти управління (або регулювання), так і, в кінцевому рахунку, чинність господарсько-організаційної функції держави, зміст якої полягає у необхідності застосування уповноваженими державними інститутами об'єктивних законів економічного розвитку, що виступає провідним фактором розвитку тієї чи іншої галузі національної економіки. З цих позицій визначення організаційно-правової домінанти «управління» - «регулювання» виглядає дещо іншим.

Розкриття ж суті державного регулювання суспільними відносинами в аграрному секторі повинно враховувати висновки загальної теорії державного управління.

Так, у наукових працях, що присвячені проблемним питанням державного управління, даються різні визначення його поняття і характерних рис [3, с.116-117; 5, с.212; 6, с.49]. У концентрованому ж вигляді стосовно управління аграрним сектором, їх можна звести до такого:

По-перше, управління аграрною сферою виступає засобом виконання функцій держави у зазначеній галузі національної економіки, проведенні економічної політики. Провідними у цих відносинах виступають організаційні функції, які реалізуються шляхом управління. Організаційний зміст управління зберігається і тоді, коли він має політичну спрямованість. У цьому випадку він починає виконувати водночас як організаційні, так і політичні завдання.

По-друге, управління у цій сфері здійснюється, переважно, засобом прямого впливу суб'єктів управління на об'єкти.

По-третє, держава, як інститут, що організує та упорядковує діяльність суспільства, у кінцевому рахунку, здійснює свою діяльність в інтересах провідних, впливових прошарків суспільства. Управлінська діяльність держави спрямована не тільки на суспільство в цілому, але й на його окремі елементи, первинною ланкою яких є фізична особа, що має відношення до загального об'єкту впливу (певної сукупності суспільних відносин). Держава здійснює свою управлінську діяльність і по відношенню до інших об'єктів, що мають безпосереднє відношення до аграрної сфери (певні організаційні утворення, природні ресурси, опосередковані ними та вироблені матеріальні цінності тощо). Таким чином, управлінська діяльність держави спрямована не тільки на особистість, але й на процес обігу інших структуроутворюючих елементів.

Концептуально розглянуті вище риси управління виступають методологічною передумовою як для визначення поняття та суті державного регулювання, так і його суб'єктного та об'єктного складу.

Насамперед, зазначимо, що об'єктами державного управління в усіх галузях та підгалузях аграрного сектору розглядались, як правило, тільки окремі особистості і соціальні угруповання, інколи й інші об'єкти, що могли виступати елементами, що характеризують будь-яке організаційне утворення (територія, природні ресурси, певним чином організована сукупність фізичних

осіб тощо). Додатково зазначалось, що у більшості управлінських відносин фізичні особи та інші зазначені вище об'єкти управління виступають у певних визначених формах об'єднання [3, с.130].

Що ж стосується об'єктів державного регулювання, то останніх, як вбачається, можна визначити як у широкому, так і вузькому розумінні. У першому випадку це сукупність суспільних відносин в аграрній сфері, що охоплюються необхідністю державного впливу. У другому - окремі фізичні особи, інші соціальні елементи, певним чином структуровані, організаційні утворення, що можуть розглядатись як у якості окремих об'єктів регулювання, так і бути класифікованими за певними критеріями, наприклад, за місцем у системі обігу виробленої продукції або наданих послуг у зазначеній галузі, або за формою власності майна чи організаційно-правової форми господарювання.

Отже, цілком природно, що основний критерій розмежування управління та регулювання як задекларованих різних засобів державного впливу полягає, насамперед, у видах, спрямованості та обсягу повноважень компетентних державних органів по відношенню до суб'єктів.

У зв'язку із викладеним вище, вбачається можливим запропонувати теоретичну модель регулювання відносинами в аграрній сфері, прив'язуючи останню до суб'єктно-об'єктного критерію:

1. Наявність взаємозв'язку суб'єктів та об'єктів державного регулювання аграрним сектором та механізму “зворотної дії” об'єктів на суб'єкти як при здійсненні управління, так і регулювання. На початку 90-х у теорії державного управління була розроблена та домінувала концепція похідної ролі об'єкту управління у процесі здійснення управлінської діяльності суб'єкта. «Було б невірно, - зазначав В.Б. Авер'янов, - зводити управління тільки до впливу системи, яка управляє (суб'єктів управління) на систему, що управляється (об'єкт управління)» [3, с.75]. Хоча з більшості визначень, що містяться у юридичній літературі, витікає саме такий висновок.

Зазначалось, що подібні судження не охоплюють усієї системи організаційних зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, не враховують «залежної» активності першого і певної ролі останнього у цих зв'язках. Проте

зазначені міркування об'єктивно не могли мати логічного завершення, враховуючи домінування у цих відносинах принципів та методів власне «класичного» управлінського, а не регулюючого впливу.

Вбачаємо також за доцільне висловити міркування, що саме відсутність зворотної дії об'єкта на суб'єкт управління на практиці у певній мірі сприяло існуванню спотворених елементів у чинних системах управління. У свою чергу, відсутність зазначеного компонента у визначеннях управлінських відносин було певною причиною теоретичних обґрунтувань для функціонування таких систем з «об'єктивно обмеженою функціональністю». Ці проблеми об'єктивно взаємопов'язані та взаємообумовлені і в наш час. Практична недоцільність впровадження концепції “залежний об'єкт – домінуючий суб'єкт” у сфері сільського господарства була досить очевидною вже досить давно.

2. Внутрішньорегулююча діяльність самих об'єктів державного регулювання аграрної сфери, яка може розглядатись як елемент зворотного впливу зазначених об'єктів на державні інститути, уповноважені здійснювати процес регулювання і яка (діяльність) виражається за допомогою встановлення самими об'єктами напрямків і видів діяльності, елементів соціального забезпечення фізичних осіб - складових частин зазначених об'єктів, кадрової та фінансової політики тощо.

3. Власне регулююча діяльність державних органів по відношенню до об'єктів регулювання, яка зумовлюється видами регулюючого впливу, його спрямованістю та обсягом повноважень і повинна мати паритетні соціально-економічні елементи: узгоджуватись з інтересами товаровиробників; забезпечувати рівність усіх форм аграрного господарювання і пріоритетність розвитку села; спрямовувати інвестиційну політику на забезпечення розвитку матеріально-технічної бази аграрного виробництва; гарантувати додержання прав та забезпечення законних інтересів підприємств, установ, організацій сільськогосподарської сфери різних форм власності та організаційно-правових форм, а також фізичних осіб-підприємців тощо.

Як вбачається, акумулювання зазначених вище окремих принципових положень, дозволяє зробити концептуально окреслені попередні висновки:

1. Зміна у методологічних і практичних підходах до способів впливу на організацію виробничих процесів полягає у переході від управління ними з боку держави та її органів і застосування методів прямого впливу на об'єкти управління до регулювання цими процесами.

Межі державного регулювання, його зміст, мета і принципи перебувають у повній залежності від пануючих у суспільстві економічних відносин, а також характеру соціально-політичного устрою. Державне регулювання, як і управління - це завжди діяльність, що певним чином впорядкована та організована. Однак державне регулювання надає об'єктам можливість вибору бажаного і вигідного для них варіанта поведінки, чого не передбачає управління за своєю «класичною» природою. Державне регулювання спрямоване на об'єднання і координацію зусиль державних органів, підприємств різних форм власності для вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного та соціального характеру. Державне регулювання є новим, рівноправним з управлінням засобом реалізації завдань і функцій держави, її економічної стратегії.

2. Державне регулювання можна розглядати і як організаційно-правову, і як економіко-політичну категорії. Держава через відповідні органи у процесі регулювання різних сфер і підгалузей аграрного сектору, має можливість виконувати (застосовувати) більш широкий спектр економічних, політичних, соціально-культурних та інших функцій, використовуючи для цього правовий механізм.

Державному регулюванню відносин у сфері АПК, як похідної від управління форми впливу, притаманна низка загальних, спільних характерних ознак. Насамперед їм властивий державно-правовий характер. В процесі регулювання реалізуються завдання, функції та інтереси держави, суспільства, громадян. Зазначені функції регулювання здійснюються відповідними суб'єктами, що створюються державою (органи, що здійснюють функції державного регулювання). Ці суб'єкти діють за дорученням держави і наділені необхідними повноваженнями. Всі провідні варіанти регулятивного впливу і зв'язків повинні опосередковуватись за допомогою правових норм.

3. В державному регулюванні виявляється внутрішня регулятивна функція держави, оскільки лише держава об'єктивно може забезпечити раціональне використання природоресурсового потенціалу галузі, гарантувати розвиток виробництва необхідної суспільству продукції, рівність усіх форм власності і організаційно-правових форм господарювання, здійснення екологовідтворюючих та екологозберігаючих заходів тощо. Державне регулювання, у більшості випадків, повинно здійснюватись шляхом координації діяльності суб'єктів (під ними слід розуміти уповноважені державні органи) та об'єктів в зазначеній сфері, і здійснюватись за допомогою наступних механізмів: ціноутворення, субсидій, пільгового кредитування та страхування, податкових пільг, підтримці експорту сільськогосподарської продукції, розроблення організаційно-економічних заходів щодо охорони навколишнього середовища у процесі здійснення виробничо-господарської діяльності галузі.

Таким чином, державне регулювання аграрного сектору національної економіки можна визначити як впорядковану адміністративно-, господарсько- та еколого-правовими нормами діяльність (що певним чином організована та врегульована) центральних, регіональних, місцевих та спеціалізованих уповноважених державних органів, що має нормативно окреслені статичні та вичерпні підстави, межі і форми державного втручання, і яка надає об'єктам регулювання можливість вибору бажаного і доцільного для них варіанту поведінки і спрямована на об'єднання і координацію зусиль суб'єктів та об'єктів для вирішення завдань політичного, економічного, екологічного наукового та соціального характеру з метою забезпечення продовольчої безпеки держави.

Використані джерела:

1. Андрейцев В.І. Проблеми кодифікації законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки // Вісник Академії правових наук України. - 2001. - №4 (19). - С 122-132.
2. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. -Х.: Основа, 1994.-136 с.

3. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Голосніченко І.П. та ін. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: 1999.-266 с
4. Зуєв В.А. Термінологія екологічного права: значення і перспективи існування окремих понять // Вісник Університету внутрішніх справ. - 2000. - Спецвипуск. - С 271-274.
5. Научные основы государственного управления в СССР / Под ред. А.Е. Лунева, Ц.А. Ямпольской. - М.: Наука, 1968. - С. 337 - 372.
6. Попов Г.Х. Проблемы теории управления. Изд. 2-е доп. и перераб. М.: Экономика, 1974. - 318 с.
7. Семчик В.І. Правове забезпечення аграрної політики // Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. - К., 1996. - С. 529-548.
8. Шемшученко Ю.С. Государственное управление качеством окружающей среды и проблемы его совершенствования // Охрана окружающей среды: управление, право. Сб. науч. тр. -К.: Наукова думка. - 1982. -208 с.
9. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : Автореф. дис.д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія України Ім. Ярослава Мудрого. - Х., 1998.-37с.