

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.20>

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ

Дегтярєва Світлана Володимирівна,
кандидат юридичних наук, докторант
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів учених визначено сутність та зміст державного регулювання в агропромисловій сфері. Установлено, що суб'єктами державного регулювання агропромислового комплексу загалом є органи виконавчої влади, які, крім державно-правового регулювання сільського господарства, забезпечують додержання аграрного законодавства, управління підлеглими структурами, а також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю над діяльністю сільськогосподарських товаровиробників. З'ясовано, що під державним регулюванням можна розуміти цілеспрямований вплив органів державної влади на суб'єктів агропромислового комплексу через застосування у сукупності економіко-адміністративно-правових заходів, розроблення, схвалення, упровадження політико-правових рішень, спрямованих на забезпечення координації та контролю суб'єктів правових відносин, установлення ринкових відносин та розвиток агропромислового комплексу, поліпшення організації виробництва і доведення до споживача продукції сільського господарства тощо. Зроблено висновок, що сутність державного регулювання полягає у: застосуванні державою правових, адміністративних та економічних важелів щодо регулювання поведінки учасників аграрних правовідносин; прийнятті нормативно-правових актів; створенні, організації діяльності та визначенні компетенції системи державних органів у галузі сільського господарства та ін. А в сучасних умовах тільки держава може: забезпечити найбільш раціональне використання сільськогосподарських земель, рівність усіх форм власності та господарювання; гарантувати розвиток підприємництва, виробництво необхідної та якісної продукції; застосовувати такі економічні важелі, як податкові пільги, дотації, субсидії, пільгове кредитування, державні закупівлі сільськогосподарської продукції, з метою забезпечення продовольчої безпеки держави та виконання соціальних функцій, державне фінансування науково-дослідницьких робіт у пріоритетних галузях аграрного виробництва.

Ключові слова: державне регулювання, агропромислова сфера, правове регулювання, нормативно-правовий акт.

ON THE CHARACTERISTICS OF ESSENCE AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN AGRO-INDUSTRIAL SPHERE

Dehtiarova Svitlana Volodymyrivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Doctoral Candidate
(Kharkiv National University of Internal
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

In the article, on the basis of analysis of norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the essence and content of state regulation in the agro-industrial sphere are

determined. It is established that the subjects of state regulation of the agro-industrial complex are generally bodies of executive power, which besides state-legal regulation of agriculture, ensure compliance with agrarian legislation, management of subordinate structures, as well as bodies of agricultural inspections and control over the activity of agricultural producers. It has been found out that state regulation can be understood as the purposeful influence of the state authorities on the subjects of the agro-industrial complex, through the application of a set of economic and administrative-legal measures, development, approval, implementation of political and legal decisions aimed at ensuring coordination and control subjects of legal relations, establishment of market relations and development of agro-industrial complex, improvement of organization of production and bringing to the consumer of agricultural products and more. It is concluded that the essence of state regulation is: the application of legal, administrative and economic levers by the state to regulate the behavior of participants in agrarian legal relations; adoption of normative legal acts, creation, organization of activity and determination of competence of the system of state bodies in the field of agriculture, etc. And in modern conditions, only the state can: ensure the most rational use of agricultural land, equality of all forms of ownership and management, guarantee the development of entrepreneurship, production of necessary and quality products; apply such economic levers as tax privileges, subsidies, subsidies, preferential lending, state purchases of agricultural products to ensure the state's food security and fulfillment of social functions, state funding of research in priority agrarian industries.

Key words: state regulation, agro-industrial sphere, legal regulation, normative-legal act.

Постановка проблеми. Державне регулювання є необхідним складником сучасного механізму управління агропромисловим комплексом. Саме ефективне державне регулювання в агропромисловій сфері повинно сприяти трансформаційним процесам із підтримання та забезпечення розвитку в усіх сферах сільського господарства. Необхідність у державному регулюванні діяльності суб'єктів агропрому зумовлюється й тим, що держава несе відповідальність за забезпечення нормальних соціальних умов для своїх громадян, забезпечення громадян продовольством та іншими сільськогосподарськими товарами у достатній кількості, відповідної якості, за захист прав та інтересів виробників і споживачів продовольства. Таке виконання соціально-економічних функцій держави полягає у задоволенні потреб, мети, завдань та інтересів населення і країни загалом. Особливо це актуально в умовах євроінтеграційних процесів, тому надзвичайно важливо постійно досліджувати та вдосконалювати рівень державного регулювання діяльності у сільськогосподарській сфері з метою приведення їх у відповідність до стандартів Європейського Союзу. У зв'язку із цим актуальним завданням стає дослідження державного регулювання в агропромисловій сфері, її сутності, змісту, правової регламентації, а відповідно, й теоретичної основи у цій сфері.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання державного регулювання в агропромисловій сфері неодноразово потрапляли у поле зору різних науковців. Зокрема, йому приділяли увагу: А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Т.С. Кичилюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.Ю. Кравчук, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, І.Ю. Ломакіна, Р.С. Мельник, О.Ю. Минюк, В.В. Мушенко, Н.Р. Нижник та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню сутності та особливостей державного регулювання в агропромисловій сфері

Саме тому метою статті є визначити сутність та зміст державного регулювання в агропромисловій сфері.

Виклад основного матеріалу. У теорії аграрного права немає єдиної думки щодо поняття «державне регулювання агропромислової сфери» чи «державне регулювання сільського господарства». Відносини, що виникають у процесі державно-правового регулювання сільського господарства, мають комплексний характер. В юридичній літературі існують різні погляди із цього приводу. Традиційно в теорії аграрного права правовідносини поділяють на внутрішні (внутрішньогосподарські) та зовнішні (зовнішньогосподарські). Серед зовнішніх відносин окрему групу становлять аграрні управлінські відносини, тобто відносини державного регулювання сільського господарства України [1]. У науковій літературі для характеристики державного впливу на відносини у сфері агропромисловості вживаються такі поняття, як «управління» і «регулювання». Різниця між цими поняттями полягає у широті впливу на певні види суспільних відносин. Регулювання безпосередньо не пов'язане з підпорядкуванням, але припускає управлінський вплив. Співвідношення між ними або не визначається вченими, або розкривається залежно від їхніх позицій щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави. Використання в законодавстві вказаних термінів засвідчує ширину і глибину втручання державних органів у ту чи іншу сферу [2, с. 148].

Розкриваючи саме поняття «державне регулювання», у тому числі вказане регулювання у сфері АПК, знаходить різні визначення вказаного процесу. При цьому велике інтерпретаційне значення для розкриття змісту останнього поняття та його співвідношення належить терміну «регулювання» (від лат. *regulo* – правило). У Словнику української мови дається таке тлумачення слова «регулювати»: впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; домагатися нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей; зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь [3, с. 1204]. В юридичній науковій та навчальній літературі термін «регулювання» трактується як упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність до чогось (із чимось) [4, с. 172; 5, с. 256].

Так, А.Л. Бейкун одним із перших зазначив, що державне регулювання в АПК надає суб'єктам можливість вибору бажаного і вигідного для них варіанта поведінки, чого не передбачає управління. Державне регулювання спрямоване на об'єднання і координацію зусиль людей, державних органів, підприємств різних форм власності для вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного та соціального характеру. Державне регулювання є засобом реалізації завдань і функцій держави, її економічної стратегії. Державне регулювання виступає як засіб, що більш ефективно, ніж управління, забезпечує кооперацію праці, яка є необхідним і невід'ємним елементом процесу суспільного виробництва [6, с. 8–9]. Своєю чергою, О. Зінченко вважає, що державне регулювання аграрної сфери економіки є системою заходів впливу для створення оптимальних умов розвитку [7, с. 82–83].

А. Діброва вважає, що під державним регулюванням аграрного виробництва слід розуміти опосередкований цілеспрямований управлінський вплив на процеси відтворення в галузі з метою реалізації цілей державної аграрної політики [8, с. 8]. Ю.М. Крупка визначає, що поняття «державне регулювання сільського господарства» – це основана на законодавстві одна з форм державного впливу на агропромисловий комплекс України шляхом установлення та застосування державними органами правил, спрямованих на коригування економічної діяльності суб'єктів аграрного господарювання [9]. І. Ломакіна, досліджуючи аналізовану сферу, підтримуючи вказані позиції попередників, поняття «державне регулювання сільського господарства»

розглядає як вид державної діяльності, яка здійснюється уповноваженими на це державними органами, які, своєю чергою, визначаються в кожному конкретному випадку особливостями об'єкта державного регулювання [10]. Представники аграрного права підкреслюють, що державно-правове регулювання аграрного сектору економіки традиційно становить сукупність заходів щодо визначення системи органів державного управління, які видають цим складником народного господарства, прийняття і належного виконання аграрних законів і нормативно-правових актів про сільське господарство, закріплення кола повноважень (компетенції) цих органів [11].

Визначаючи основні характеристики та особливості державного регулювання в агропромисловій сфері, І. Ломакіна зазначала, що: воно знаходить своє закріплення на конституційному рівні з указівкою на основні засади державного регулювання та зобов'язання держави у цій сфері; здійснюється в умовах аграрної та земельної реформ. Однак напрями сучасного реформування аграрного сектору постійно змінюються, що не може не позначитися на ефективності державного регулювання АПК та становищі галузі у цілому; зміст державного регулювання сільського господарства визначається аграрною політикою України, яка зумовлена суспільною потребою відповідного законодавчого та нормативно-правового закріплення, належного правозастосування у цих ланках державних владних і виконавчих структур, у всій системі колективних, державних і приватних товаровиробників і підприємців.

У цілому під державним регулюванням можна розуміти цілеспрямований вплив органів державної влади на суб'єктів агропромислового комплексу через застосування у сукупності економіко- та адміністративно-правових заходів, розроблення, схвалення, упровадження політико-правових рішень, спрямованих на забезпечення координації та контролю суб'єктів правових відносин, установа ринкових відносин та розвиток АПК, поліпшення організації виробництва і доведення до споживача продукції сільського господарства тощо. Ключовим поняттям у розумінні державного регулювання як загалом, так і в агропромисловій сфері є його зміст, який полягає у дії норм права на поведінку учасників суспільних відносин, які здійснюються в інтересах усього суспільства або визначеного колективу, з метою встановлення поведінки окремих суб'єктів встановленому у суспільстві правопорядку [12], а також координації їхнього впливу на певні об'єкти відповідно до їх компетенції. При цьому більшість із правових норм, які здійснюють регулятивний вплив на відносини у сфері АПК, за своєю галузевою приналежністю є нормами адміністративного права, тому є підстави говорити і про адміністративно-правове регулювання, яке співвідноситься з державно-правовим як часткове із загальним.

Слід зазначити, що здійснення державно-правового регулювання у сфері аграрного сектору перебуває у взаємозв'язку з її цільовим призначенням (змінюється зі зміною її цільового призначення) та поєднує в собі такі складові елементи, як мета (завдання), засоби, форми, методи діяльності тощо. Питання встановлення мети та спрямованість на досягнення певного результату є важливим аспектом державного регулювання аграрного сектору. Так, загальноприйнятою метою державного регулювання в агропромисловій сфері є досягнення сільським господарством максимальної ефективності для задоволення попиту населення на продукти харчування, сировину й продовольство рослинного і тваринного походження. Завданням його є координація і розвиток міжгалузевих та внутрішньогалузевих зв'язків [13, с. 8]. Виконанню вказаної мети має сприяти відповідне законодавче забезпечення, де можна виділити три рівні. По-перше, основний рівень системи правового забезпечення державного регулювання сільського господарства, як зазначає А.М. Статівка, – це рівень правового закріплення економічних методів державного регулювання сільського

господарства. Він характеризується створенням і розвитком економіко-правових інститутів, які базуються на майновому інтересі суб'єктів аграрних відносин. Тут правова регламентація частини економічного інструментарію впливає на майновий інтерес суб'єктів аграрних відносин, створює інститути зобов'язань: договірних, податкових, складні зобов'язання з елементами державної підтримки (страхування, субсидії, пільгові кредити та ін.). Важливо при цьому, щоб виділялися не тільки моделі зобов'язань, які використовуються в інших галузях економіки (наприклад, цивільно-правові договори), а й спеціальні моделі зобов'язань, які застосовувалися б тільки в аграрному секторі економіки. Усе це вимагає розроблення й прийняття спеціальних аграрних законів. Останні деталізували б відповідну правову регламентацію, яка не відображалася б у загальних законах (наприклад, регламентація здійснення держзакупівель тощо).

По-друге, важливим завданням правового забезпечення державного регулювання сільського господарства є вибір і закріплення цілей та завдань державного регулювання аграрних відносин, підбір методів до суб'єктів державного регулювання, завдяки яким вони здійснюють політику державного регулювання сільського господарства в середньостроковому часовому періоді [14, с. 488]. Суб'єктами ж державного регулювання АПК загалом є органи виконавчої влади, які, крім державно-правового регулювання сільського господарства, забезпечують додержання аграрного законодавства, управління підлеглими структурами, а також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю над діяльністю сільськогосподарських товаровиробників [2]. До суб'єктів, що забезпечують додержання аграрного законодавства, управління підлеглими структурами, входять також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю над діяльністю сільськогосподарських товаровиробників. Зокрема, це стосується Міністерства аграрної політики та продовольства України, яке планується до ліквідації та об'єднання Міністерства економічного розвитку і торгівлі з Міністерством аграрної політики та продовольства в єдине відомство, про що було заявлено 29 серпня 2019 р. під час першого засідання Верховної Ради України нового скликання [15]. Хоча нині все ще діюче Міністерство аграрної політики здійснює державно-правове регулювання агропромислового комплексу відповідно до Положення про нього [16] та кола підпорядкованих міністерству органів, серед яких – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Об'єктами державно-правового регулювання є матеріальні засоби й форми ведення сільськогосподарського виробництва, де основними виступають землі сільськогосподарського призначення, що є головним засобом сільськогосподарського виробництва і просторово-операційним базисом; усі галузі й підгалузі сільськогосподарського виробництва (рослинництво, тваринництво, садівництво, городництво); відносини ветеринарного обслуговування сільськогосподарських товаровиробників і громадян – власників худоби й птиці [2]. Дійсно, державно-правове регулювання відносин у сфері АПК включає в себе сукупність методів, форм та інструментів, за допомогою яких держава впливає на діяльність суб'єктів і об'єктів, що існують в агропромисловій сфері.

По-третє, кінцевим у системі правового забезпечення державного регулювання аграрних відносин є третій рівень – програмний. Правове забезпечення економічного механізму державного впливу на суб'єкти сільського господарства передбачає прив'язку відповідних нормативних актів до державних засобів й визначеного часового періоду через державні програми та їх реалізацію [14, с. 488–489]. Поєднання методів державного регулювання сільського господарства, виокремлення з них провідних, визначальних залежить від рівня продуктивних сил і стану виробничих

відносин. При цьому застосування того чи іншого засобу, способу державно-правового регулювання вимагає від відповідних суб'єктів дотримуватися науково обґрунтованих принципів. Ученими пропонується в достатній кількості варіанти тлумачення як самого поняття «принципи державного регулювання», так і підходів до класифікації принципів державного регулювання залежно від вибраного критерію державного регулювання [17, с. 92].

Висновки. Таким чином сутність державного регулювання полягає у: застосуванні державою шляхом правових, адміністративних та економічних важелів, що регулюють поведінку учасників аграрних правовідносин; прийнятті нормативно-правових актів, створенні, організації діяльності та визначенні компетенції системи державних органів у галузі сільського господарства та ін. А в сучасних умовах тільки держава може: забезпечити найбільш раціональне використання сільськогосподарських земель, рівність усіх форм власності та господарювання, гарантувати розвиток підприємництва, виробництво необхідної та якісної продукції; застосовувати такі економічні важелі, як податкові пільги, дотації, субсидії, пільгове кредитування, державні закупівлі сільськогосподарської продукції, з метою забезпечення продовольчої безпеки держави та виконання соціальних функцій, державне фінансування науково-дослідницьких робіт у пріоритетних галузях аграрного виробництва (елітне насінництво, племінне тваринництво тощо).

Список використаних джерел:

1. Семчик В.І. Правові аспекти аграрної політики і аграрної реформи в Україні. *Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні*. Київ, 2003. С. 20.
2. Погрібний О.О. Аграрне право України : підручник. Київ : Істина, 2007. 448 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
4. Дія права: інтегративний аспект : монографія / кол. авторів ; відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ : Юридична думка, 2010. 360 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник ; 4-е вид., доп. і перероб. Київ : Алерта, 2013. 524 с.
6. Бейкун А.Л. Державне регулювання діяльності обласного агропромислового комплексу (організаційно-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 1999. 18 с.
7. Аграрная политика / А.П. Зинченко и др. ; под ред. А.П. Зинченко. Москва : Колос С, 2004. 304 с.
8. Діброва А.Д. Державне регулювання сільського господарства: теорія, методологія, практика. Київ : Формат, 2008. 448 с.
9. Крупка Ю.М. Аграрне право України : навчальний посібник / за наук. ред. Н.Р. Малишевої. Київ : Університет «Україна», 2006. 160 с. URL: <http://uristinfo.net/agropravo/40-jumkrupka-agrarne-pravo-ukrayini/688-tema-5-derzhavne-reguljuvannja-sil'skogo-gospodarstva.html>.
10. Ломакіна І. Державно-правове регулювання сільського господарства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. URL: <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=3019&chapter=1>.
11. Аграрне право України : підручник / В.М. Єрмоленко та ін. ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 608 с.
12. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 178 с.
13. Зайченко В.В. Механізми впровадження стратегії розвитку агропромислового комплексу України на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. :

25.00.02 ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. Одеса, 2006. 20 с.

14. Статівка А.М. Аграрне право й державне регулювання сільського господарства. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. Складу / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ «ОЮА». Одеса : Фенікс, 2014. Т. 2. С. 487–489.

15. Тимофій Милованов розповів про мету та перспективи об'єднання двох міністерств. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=7e9b2cd1-aa78-436c-8e12-195dbdd10ae0&title=TimofiiMilovanovRozpovivProMetuTaperspektiviobdnanniadvokhministerstv>.

16. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1119. *Офіційний вісник України*. 2016. № 2. Ст. 68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF>.

17. Алейнікова О.В. Особливості формування механізму державного регулювання аграрної галузі на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 10. С. 89–93.