

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

REGULATORY POLICY IN THE AGRICULTURAL SECTOR AS AN ELEMENT OF THE STATE POLICY SYSTEM OF UKRAINE

Киценко О.П., к.ю.н.,

докторант кафедри адміністративного та фінансового права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті сформульовано результати проведеного дослідження щодо окремих елементів правового забезпечення здійснення публічною адміністрацією регуляторної діяльності в аграрному секторі. Встановлено, що методи публічної регуляторної діяльності закріплені у системі регуляторних актів, а сам регуляторний процес здійснюється органами державної виконавчої влади у певних правових формах та за допомогою інструментів публічного адміністрування. Здійснено правовий аналіз відносин у сфері регуляторної діяльності в аграрному секторі та порівняно його із тенденціями функціонування загальної системи державної політики України. Проаналізовано доктринальне визначення адміністративно-правової категорії «державна політика». Запропоновано перелік функцій та визначено ключові завдання у сфері удосконалення державної регуляторної політики в аграрному секторі, якими запропоновано: 1) доповнити понятійно-категоріальний апарат Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; 2) систематизувати та поглибити знання у сфері державної регуляторної політики представниками регуляторних органів; 3) удосконалити виконання регуляторних рішень суб'єктами аграрного сектору. Запропоновано розрізнену адміністративно-правову категорію державну регуляторну політику в аграрному секторі сформулювати як комплексну категоріальну систему та визначити її трактування як забезпечення державою, в особі уповноважених органів, урегульованого чинним законодавством впливу на сільськогосподарських товаровиробників усіх форм власності і господарювання з метою забезпечення достойних рівнів їх дохідності та прибутковості виробничої діяльності, поліпшення еквівалентності обміну з промисловими галузями, а також покращання їх фінансової стійкості та фінансового стану тощо.

Ключові слова. адміністративно-правове регулювання, аграрний сектор, виробничо-господарська діяльність, державна політика, публічне управління, регуляторна політика, рекомендації, суб'єкт.

The article formulates the results of the conducted research on certain elements of legal support for the implementation of regulatory activities by the public administration in the agrarian sector. It has been established that the methods of public regulatory activity are fixed in the system of regulatory acts, and the regulatory process itself is carried out by state executive bodies in certain legal forms and with the help of public administration tools. A legal analysis of relations in the field of regulatory activity in the agricultural sector was carried out and compared with the trends of functioning of the general system of state policy of Ukraine. The doctrinal definition of the administrative-legal category "state policy" is analyzed. A list of functions is proposed and key tasks in the field of improving state regulatory policy in the agricultural sector are defined, which are proposed to: 1) supplement the conceptual and categorical apparatus of the Law of Ukraine "On the Basics of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity"; 2) systematize and deepen knowledge in the field of state regulatory policy by representatives of regulatory bodies; 3) to improve the implementation of regulatory decisions by subjects of the agrarian sector. It is proposed to formulate the separate administrative and legal category of the state regulatory policy in the agricultural sector as a complex categorical system and define its interpretation as the provision by the state, in the person of authorized bodies, regulated by the current legislation of the influence on agricultural commodity producers of all forms of ownership and management in order to ensure decent levels of their profitability and profitability of production activity, improvement of exchange equivalence with industrial branches, as well as improvement of their financial stability and financial condition, etc.

Key words: administrative and legal regulation, agricultural sector, production and economic activity, state policy, public administration, regulatory policy, recommendations, subject.

Вступ. Метою публічного управління є врегулювання суспільних відносин між суб'єктами публічної адміністрації та державними, колективними, приватними (за формами власності) особами, тобто формування комплексу організаційно-управлінських відносин у суспільстві. Основними галузевими завданнями адміністративного права (як регулятора публічно-приватних відносин) є забезпечення того, щоб публічна адміністрація ефективно здійснювала виконавчу, розпорядчу, регуляторну та інші види діяльності та, водночас, забезпечувала оптимізацію публічного контролю з боку власних державно-владних інституцій за діяльністю приватних, колективних, комунальних суб'єктів виробничої, переробної, торговельно-збутової та інших галузей вітчизняної економіки.

Наразі способи публічного управління та регулювання закріплені у чинному законодавстві (системі регуляторних актів), а сам регуляторний процес здійснюється органами публічного управління (державної влади, місцевого самоврядування, приватними особами, що наділені суб'єктивними публічними правами) у певних правових формах за допомогою інструментів публічного адміністрування, як комплексу адміністративно-правових заходів, які безпосередньо використовують суб'єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави і суспільства загалом.

Постановка завдання. Зважаючи на комплексність запропонованої автором до дослідження теоретичної адміністративно-правової проблематики, а саме: співставлення відносин у сфері здійснення регуляторної діяльності в аграрному секторі (одного із способів реалізації державної регуляторної політики у сфері господарювання) як складової частини у загальній системі державної політики України, доцільно, у першу чергу, наявні наукові напрацювання проаналізувати двома блоками.

Отже, дослідженням понятійно-категоріального апарату регуляторної діяльності суб'єктів публічної адміністрації як елементу державної регуляторної політики, а також її місця в системі державної управлінсько-економічної політики, присвячено ряд досліджень вітчизняних науковців у галузі права, економіки, публічного управління. Серед них доцільно звернути увагу на науковий доробок таких вчених як В. Авер'янов, І. Барчук, К. Ващенко, Н. Волощук, Т. Гринчук, Н. Задирака, А. Колесніков, В. Малига, О. Мірошніченко, О. Мороз, С. Ракович, В. Рибчак, С. Симочко, Л. Сорока, Ю. Юзьків, І. Ясіновска. та ін.

Питання публічного управління, регулювання та підтримки виробничо-господарської діяльності суб'єктів аграрного сектору в адміністративно-правовій науці досліджено менш детально. Проте доцільно звер-

нути увагу на окремі дослідження вітчизняних науковців, що представляють адміністративну та споріднені галузі правової науки, таких як В. Галунько, І. Городецька, О. Гулак, Т. Кичилук, В. Курило, В. Мушенюк, О. Світличний, С. Слюсаренко, В. Семчик, О. Ситніченко, С. Шульга, В. Янчук та ін.

Однак, дослідження адміністративно-правових аспектів державної регуляторної діяльності в аграрному секторі економіки України не знайшло досить ґрунтовного відображення у сучасних наукових дослідженнях та, на нашу думку, залишається важливим завданням для сучасного доктринального осмислення та подальшого відображення у процесі нормотворчої діяльності.

Саме тому, визначене автором комплексне дослідження повинно здійснюватися, у першу чергу, шляхом теоретичного аналізу та осмислення базової категорії «регуляторна політика в аграрному секторі», саме у частині її реалізації як способу публічного (адміністративного) регуляторного впливу публічних органів виконавчої влади на виробничо-господарську (та інші види діяльності) суб'єктів аграрного сектору. По друге, доцільним є здійснення порівняльно-правового аналізу (зіставлення) зазначеної вище адміністративно-правової категорії базовими поняттями «державна регуляторна політика» та «державна політика» у контексті реалізації державною комплексної політики агропромислового управління, регулювання та підтримки провідної галузі національної економіки за європейськими стандартами публічного адміністрування.

Метою даної статті є спроба осмислити окремі елементи сучасного понятійно-категоріального апарату регуляторної політики держави щодо регулювання господарської діяльності суб'єктів аграрного сектору та запропонувати долучення авторських новацій для удосконалення та осучаснення регуляторної діяльності як важливого елементу державної політики на сучасному складному етапі розвитку управлінських суспільно-економічних відносин.

Результати дослідження. До пріоритетних напрямів державної політики України ми відносимо державну регуляторну політику, яка визначається нами як ключовий інструмент сучасної реформи публічного управління (адміністрування) сферою суспільно-економічних відносин. Дослідження елементів державної політики (в тому числі регуляторної) стосовно господарської діяльності суб'єктів провідних галузей економіки України, зокрема, аграрного сектору, є важливим напрямом наукових досліджень в науці адміністративного права. Саме тому, не виходячи за межі мети дослідження, а також запропонованого у постановці завдань алгоритму дослідження, здійснимо доктринальний теоретико-правовий аналіз обраних нами категорій.

Отже, в науковій літературі поняття «державна політика» характеризується подібним чином: «відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано за допомогою регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів і впливає на життя суспільства [1; 2; 3].

Посилаючись на позицію професора В.В. Мушенюка щодо того, що «сільське господарство має вирішальне значення для економічного та соціального розвитку України. Воно не лише забезпечує продовольчу безпеку держави, а й виконує важливу соціальну функцію, оскільки підтримує рівень добробуту сільського населення та забезпечує процес збереження сільської соціальної інфраструктури» [4, с. 31], зазначимо, що удосконалення правового регулювання відносин публічного управління в аграрному секторі є та повинно залишатися пріоритетним напрямом державної регуляторної політики України.

Ефективність адміністративно-правового регулювання тих, чи інших суспільно-економічних процесів

потребує чіткого встановлення правової сутності об'єкту такого регулювання, що дозволяє обирати найбільш придатні та доцільні для досягнення позитивного результату методи такого регулювання, враховувати всі юридично значимі особливості об'єкту правового регулювання, а також дозволяє комплексно підходити до відповідної сфери суспільних відносин.

Аргументувати викладену вище авторську позицію доцільно шляхом аналізу існуючих наукових розвідок за проблематикою дослідження державної політики. Досліджуючи податкову політику як складову державної політики, В.В. Мушенюк зазначав, що вона являє собою діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків, зборів, рентних плат та інших видів загальнообов'язкових платежів до Державного бюджету України та місцевих бюджетів територіальних громад. Сутність регуляторного впливу науковець вбачав у здійсненні, формуванні та реалізації державною механізмом перерозподілу сукупного суспільного продукту в процесі економічної діяльності суб'єктів [5, с. 32].

З огляду на зазначене вище, слід зробити припущення про те, що регуляторний вплив у системі державної політики реалізується шляхом контролю та управління діяльністю господарюючих суб'єктів у процесі діяльності самої держави. Методи, способи та прийоми регуляторної політики у діяльності держави повинні застосовуватись у відповідності до законодавчо визначеної системи загальних принципів та позитивних суспільних стереотипів, які відповідають належним соціальним засадам суспільного розвитку та прогресу.

Поступово наближаючись до основної мети дослідження – характеристики категорії «регуляторна політика в аграрному секторі», використавши сучасні методи наукового дослідження, спочатку запропонуємо перелік її функцій. Отже, регуляторна політика в аграрному секторі: 1) є зовнішнім вираженням права держави; 2) здійснюється від імені держави уповноваженими органами; 3) її засоби мають державно-владний, організуючий характер; 4) здійснюються з використанням правових, засобів впливу на фінансово-економічний стан суб'єктів аграрного сектору; 5) засоби державної регуляторної діяльності закріплені у формі окремих норм права тощо.

Слід зазначити, що поряд із дослідженням функцій регуляторної політики в аграрному секторі економіки нашої держави, доцільно звернути увагу на певні стандарти щодо необхідних процедур підготовки та прийняття рішень органами публічного управління (державної виконавчої влади та місцевого самоврядування) на усіх рівнях владно-управлінської вертикалі. Звернемо увагу на той факт, що дотримуватися принципів регуляторної політики в царині публічного адміністрування аграрно-виробничих відносин повинні як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування.

На думку ряду вітчизняних науковців та фахівців-практиків «використання норм та принципів регуляторної політики в Україні дасть змогу забезпечити перехід державного управління на новий європейський рівень публічної адміністративно-сервісної діяльності» [6, с. 38].

Наразі безпосередня участь (діяльність) уповноважених на виконання функцій держави суб'єктів у виробничій, заготівельно-збутовій чи інших видах на господарську діяльність може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Чинний Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV, як прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, в цілому або окремі положення спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами

або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Слід звернути увагу на той факт, що цей Закон визначає державну регуляторну діяльність як діяльність, яка «спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами» [7].

Не обмежуючись окресленням суб'єктного складу учасників регуляторних відносин, Закон деталізує відносини у межах такої політики як: 1) недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів; 2) зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання; 3) усунення перешкод для розвитку здійснюваної у законодавчих межах, порядку та у спосіб у господарської діяльності [7].

Крім того, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» містить вимоги до всіх розробників регуляторних актів щодо дотримання визначеного порядку їх розробки, розгляду та прийняття. Зазначимо, що запропонований законодавцем порядок передбачає: 1) підготовку проекту регуляторного акта; 2) аналізу його регуляторного впливу; 3) обов'язкове оприлюднення регуляторного акту та аналізу його впливу; 4) активну роботу із зацікавленими суб'єктами (проведення громадських слухань, урахування зауважень та пропозицій тощо); 5) проведення відстеження результативності регуляторних актів та прийняття на їх підставі рішень щодо доцільності регулювання [7].

Проведені авторські дослідження фактичного стану справ у зазначеній сфері дають підстави зазначити, що наразі, дотримання вимог законодавства у сфері державної регуляторної політики в аграрному секторі залишається на низькому рівні. Незадовільною є якість підготовки аналізів регуляторного впливу регуляторних актів та проведення відстежень їхньої результативності, дуже низькою є активність громадськості у процесі прийняття рішень [8].

Доцільно також у контексті даного дослідження ознайомити читача з результатами існуючих у сучасній адміністративно-правовій науці досліджень, в яких зазначається, що ряду факторів, що впливають на існуючу негативну ситуацію в галузі охорони навколишнього природного середовища, не останнє місце займає відсутність детальних рекомендацій щодо застосування законодавства про державну регуляторну політику, зокрема, і в аграрному секторі вітчизняної економіки, а також низька поінформованість громадськості про стан довкілля [9, с. 321].

Виходячи з результатів аналізу доктринальних позицій щодо стану та особливостей державного регулювання фінансових, соціальних, екологічних та інших відносин, авторських досліджень чинних нормативно-правових актів, пропонуємо авторські рекомендації щодо реалізації державної регуляторної політики в аграрному секторі. Змістом таких рекомендацій (через визначені завдання) є сприяння удосконаленню чинного законодавства у частині підвищення ефективності регулювання виробничо-господарської діяльності суб'єктів аграрного сектору в сучасних складних умовах. Паралельно нами робиться спроба вирішити питання щодо підвищення якості регуляторних актів через неухильне дотримання принципів державної регуляторної політики.

Отже, до важливими завданнями у сфері удосконалення державної регуляторної політики в аграрному секторі є:

- систематизація нормативно-правових актів та виділення безпосередньо регуляторних актів за галузевою регуляторною приналежністю;
- удосконалення адміністративно-правового механізму формування етапів планування та здійснення регу-

ляторної діяльності органами влади в аграрному секторі, а також інформування про таку діяльність громадськості та галузевих громадських об'єднань;

- підвищення поінформованості про права суб'єктів аграрного господарювання, їх об'єднань (асоціацій, корпорацій, спілок, холдингових компаній), наукових установ аграрного профілю, та консультативно-дорадчих органів (дорадчих служб, дорадників) у здійсненні державної регуляторної політики;

- забезпечення вирішення всіх складних ситуацій (визначити альтернативи регулюванню), що можуть виникати при підготовці актів регуляторного впливу;

- формування профільними міністерства чи іншими органами виконавчої влади рекомендацій та практичні поради, для суб'єктів аграрного сектору (особливо – фермерських та особистих селянських господарств) щодо проведення окремих етапів відстеження результативності регуляторного акта.

На нашу думку, доцільно як прикладну частину узагальнення до проблематики теоретико-правового дослідження додати інформацію про стан регуляторної політики в Україні. Отже, за визначенням О. Мороз, середній рівень якості регуляторної політики в Україні визначається належним, про що свідчать не лише внутрішні оцінки, але й зовнішні рейтинги визнаних міжнародних організацій. Зокрема, Україна посідає п'яту сходинку з-поміж 185 країн у рейтингу Світового банку, що досліджує взаємодію урядів різних країн світу з громадськістю в процесі формування регулювань, які впливають на бізнес-середовище. Загальний показник України відповідає рівню країн західної Європи [10, с. 103].

На протигагу попередньому досліднику, О.А. Колесніков зазначає про низьку якість регуляторних процедур, а також наявності для більшості регіонів держави (особливо – аграрних) нестабільності відносно формування і реалізації комплексної, системної і збалансованої регуляторної політики у сфері розвитку підприємництва та пропонує на усунення цих та інших недоліків [11, с. 196].

Викладені останньої наукової позиції щодо стану регуляторної політики в аграрному секторі дотримується і автор даного дослідження, а тому намагається звернути увагу наукової спільноти та органів влади до запровадження та реалізації більш якісної та ефективної державної регуляторної політики в аграрному секторі економіки України.

Висновки. Державну регуляторну політику в аграрному секторі економіки України доцільно визнавати як забезпечення державою, в особі уповноважених органів, урегульованого чинним законодавством впливу на сільськогосподарських товаровиробників усіх форм власності і господарювання з метою забезпечення достойних рівнів їх доходності та прибутковості виробничої діяльності, поліпшення еквівалентності обміну з промисловими галузями, а також покращання їх фінансової стійкості та фінансового стану тощо.

Поєднання розрізаних правових категорій і понять у комплексну категоріальну систему відкриває шлях до визначення найважливіших базових складових удосконалення державної регуляторної політики щодо суб'єктів аграрного товарного виробництва як особливо важливої господарської діяльності для держави і суспільства.

Запропоновані автором даного дослідження рекомендації щодо основних завдань державної регуляторної політики в аграрному секторі на сучасному етапі доцільно використати для комплексного удосконалення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», систематизації та поглиблення знань у сфері державної регуляторної політики представниками регуляторних органів, а також для підготовки обґрунтування при виконанні регуляторних рішень суб'єктами господарювання в аграрному секторі економіки нашої держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Електронний журнал. 2013 № 9.
2. Мушенко В.В. Сучасна державна політика України щодо фінансової підтримки сільського господарства. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*: Серія «Право», 2014. Вип. 197, ч. 1. С. 244–250.
3. Титаренко Т. Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Електронний журнал. 2015 № 8.
4. Мушенко В.В. Удосконалення відносин державної фінансової підтримки аграрного сектора економіки. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» Серія «Юридичні науки»* № 2 (7) 2018. С. 31–35.
5. Мушенко В.В. Формування основних принципів державної податкової політики України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» Серія «Юридичні науки»* № 5 (5) 2017. С. 30–34.
6. Ващенко К.О., Мірошніченко О.М., Барчук І.Г., Гринчук Т.В. та інші. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження: Посібник. К., 2008. 156 с.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.
8. Проекти регуляторних актів, аналізи регуляторного впливу до них та інші регуляторні документи. Офіційний сайт. Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ProektiReguliatomikhAktivAnaliziReguliatornogoVplivuNaNikhTainshiSuprovidniDokumenty>.
9. Kurylo, V., Duliba, Y., Kurylo, I., Mushenok, V. Fiscal Policy Measures of Air Protection: Ukrainian Realities and the EU Experience. *European Journal of Sustainable Development*. 2020, № 9(2), С. 315–324.
10. Мороз О. Дослідження регуляторної політики у сфері розвитку малого підприємництва. *Міжнародний науково-виробничий журнал «Сталий розвиток економіки»*. 2019. № 1(42). С. 102–108.
11. Колесніков О.А. Регуляторна політика: світовий досвід правового забезпечення. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 1(12). С. 185–196.