

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО

БЕЙКУН АНДРІЙ ЛЕОНАРДОВИЧ

УДК 349.231; 351.82;631.1:351

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОБЛАСНОГО АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ
(ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ)**

Спеціальність: 12.00.06 - земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсове право.

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ - 1999

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького Національної Академії наук України

Науковий керівник: доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії наук України, академік Академії правових наук України,
професор
Семчик Віталій Іванович,

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної Академії наук України, головний науковий співробітник

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор **Мунтян Василь Лук'янович**, Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова, професор;

кандидат юридичних наук **Ковальчук Тетяна Григорівна**, Київський Національний університет ім. Т. Шевченка, доцент

Провідна установа : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, кафедра аграрного права, Міністерство освіти України, м. Харків

Захист відбудеться “17 “ вересня 1999 р. о “ 12 “ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.26.236.02 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького Національної Академії наук України за адресою: 254001, м. Київ-1, вул. Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної Академії наук України за адресою: 254001, м. Київ-1, вул. Трьохсвятительська, 4.

Автореферат розісланий “ 14 “ серпня 1999 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради,
кандидат юридичних наук
Кучеренко І.М.

підпис

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Забезпеченість держави товарами сільськогосподарського виробництва, зважаючи на особливості побудови національної економіки, рівня розвиненості відповідних галузевих інфраструктур, особливостей кліматичних умов регіонів, наявності природних ресурсів, ефективності впливових заходів держави по регулюванню соціально-економічними процесами в агропромисловому комплексі, у тому числі його регіональних ланок, виступає одним з важливих елементів, які, у свою чергу, є складовими частинами безпеки держави, сталості національної економіки, потенційної можливості автономно вирішувати завдання стратегічної важливості з більшим чи меншим ступенем незалежності від впливу зовнішньоекономічних факторів.

Для України, зважаючи на особливості її геополітичного становища, вирішення “продовольчої проблеми” у широкому розумінні означає можливість не тільки задоволення внутрішніх потреб, але й опосередкування спрямованості ряду зовнішньоекономічних факторів, насамперед можливості здійснювати ефективний вплив на формування світового ринку сільськогосподарської і частково промислової продукції. Не потребує доказів аксіома, згідно з якою продовольча самозабезпеченість держави автентична поняттю “продовольчої безпеки” і виступає також певним гарантом її незалежності.

Необхідність проведення політики протекціонізму з боку держави щодо сільського господарства і суміжних галузей, зайнятих у сфері виробництва сільськогосподарської продукції, не викликала заперечень ще за часів СРСР, але елементи такої політики, як правило, мали спотворений вигляд. В наш час робляться перші кроки щодо впровадження в АПК елементів

більш гнучкої та виваженої державної політики, що повинна відповідати соціально-економічним відносинам, які склались на даний момент.

Вищезгадана теоретична проблема набирає особливої актуальності в умовах переходу підприємств і організацій АПК до ринкових умов господарювання і пов'язана, головним чином, з тим, що на даний час у сфері державного управління агропромисловим комплексом склалася певна кризова ситуація, першоджерелом якої виступають, з одного боку, незмінність державної політики з часів існування Союзу РСР по відношенню до АПК як до галузі, за рахунок якої здійснювався розвиток інших галузей народного господарства, а з іншого - незмінність форм і методів впливу держави на зазначену галузь при фактично змінених суспільних відносинах, що потребують державного впливу.

Отже, комплексний підхід до вирішення проблем функціонування і розвитку АПК зобов'язує суб'єкти управління в однаковій мірі використовувати форми і методи державного впливу на всі галузі і сфери АПК. Проте ті форми і методи, які застосовувались протягом десятиріч у сфері керівництва сільським господарством як провідною ланкою АПК, в умовах становлення нових суспільних відносин є неприйнятними. В основі концепції докорінної перебудови економічних відносин та управління АПК лежить принципове методологічне положення про перехід на інші засади функціонування управлінських структур, підпорядкування їх діяльності інтересам основної ланки - сільськогосподарських підприємств та організацій, особистих господарств та окремих працівників, вивільнення органів державного керівництва і господарського управління від виконання функцій, що їм не притаманні.

Разом з тим сучасна динаміка соціально-економічних процесів ставить питання щодо необхідності кардинальної зміни пріоритетів у державній політиці впливу на АПК, зокрема, на його регіональні ланки як базові компоненти структури. Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлюється наступними аспектами:

невигідністю положення аграрного сектору у системі товарних зв'язків національної економіки, що зумовлюється підвищенням виробничо-господарським ризиком, великою кредитомісткістю, більш низьким, порівняно з іншими галузями, середнім прибутком, великою собівартістю виробництва продукції;

неможливістю ефективного функціонування без значних витрат на забезпечення наукового, технічного та сервісного обслуговування галузі, яке, враховуючи високу собівартість сільськогосподарської продукції, можна забезпечити лише при комплексній державній підтримці;

необхідністю зміни теоретичних і практичних підходів у засобах впливу на організацію виробничих процесів, переходу від державного управління, застосування норм прямого впливу на галузь, до регулювання процесами, як фактора, що може кардинальним чином впливати як на ефективність забезпечуючих елементів функціонування АПК, так і реалізацію стратегічних завдань держави;

необхідністю проведення політики, яка спрямована як на збереження природної виробничої бази АПК, так і основних засобів виробництва галузі взагалі; підтримання підприємств, що здійснюють неприбуткові або низько-прибуткові, але стратегічно важливі заходи; регулювання паритетності цін на сільськогосподарську і промислову продукцію;

більшою соціальною незахищеністю населення, яке зайняте в аграрній сфері виробництва, порівняно з іншими верствами населення, зайнятими в інших галузях національної економіки;

необхідністю проведення структуризації державних органів, що здійснюють вплив на галузь, зміни функціонального змісту впливових заходів;

необхідністю впорядкування аграрного законодавства, наповнення його положень новим змістом, спрямованим на підтримку сільського господарства.

Зазначені вище аспекти, зважаючи на специфічне становище галузі, були актуальними раніше і потребуватимуть уваги і в майбутньому. Проте зараз необхідно зазначити, що проблеми, кризовий стан галузі зумовлені стратегічними прорахунками при спрямуванні державної політики, реалізація якої їх не враховувала. Слід визнати, що зазначені аспекти, більшість яких концептуально відображена у чинному законодавстві, перетворились у, так би мовити, заклинання

при чергових спробах реформаційних дій, але не більше того. Можливо, у цьому вже присутній психологічний аспект, оскільки хронічна неспроможність спрямувати динаміку багатопланових відносин у позитивне русло вже сприймається як фактична обставина без певного непорозуміння.

Необхідність розгляду основних положень системного дослідження правових аспектів державного регулювання обласного АПК пов'язана з потребою дослідження структурно-функціональних характеристик органів управління зазначеної галузі, зокрема її обласної ланки.

На принципово новому підґрунті потребує вирішення питання оптимальних співвідношень між структурою органів управління обласного рівня та змістовним навантаженням повноважень його підрозділів.

Специфіка теми дисертаційного дослідження об'єктивно обумовлює необхідність розгляду не тільки проблем АПК взагалі, а й на регіональному рівні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження є складовою частиною загальної науково-дослідницької програми відділу правових проблем екології та аграрного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної Академії наук України на тему "Вдосконалення державного управління у сфері економіки перехідного періоду". _

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є теоретичне моделювання методологічної концепції державного регулювання діяльності обласного АПК як альтернативи державному управлінню, розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення процесів регулюючого впливу державних органів на об'єкти зазначеної сфери, синхронізація останніх з соціально-економічними реаліями сьогодення.

Відповідно до цього в дисертації зосереджено увагу на виконанні таких основних завдань: комплексний і багатоплановий аналіз чинного галузевого законодавства, що регулює суспільно-економічні відносини в АПК на обласному рівні, висвітлення його характерних недоліків, визначення базових критеріїв при розробленні методологічної спрямованості кодифікаційного акта (Аграрного кодексу), визначення основних напрямків кодифікації;

визначення зв'язку правового забезпечення галузі з позитивною динамікою відповідних суспільних відносин на обласному рівні;

моделювання державного регулювання обласного АПК як цілісної правової категорії, визначення поняття, суті, механізму діяльності, спрямованості, особливостей суб'єктно-об'єктного критерію;

визначення співвідношень та суперечностей державного регулювання та державного управління АПК обласної ланки як правових інститутів, розгляд проблеми органічного входження інституту державного управління у систему державного регулювання, в якій управління та регулювання розглядатимуться як невід'ємні складові частини;

дослідження системи органів управління АПК обласної ланки як цілісної філософсько-правової категорії, визначення напрямків розвитку її інтегративних властивостей;

системний, комплексний аналіз діяльності органів управління АПК обласної ланки з метою виявлення і застосування найбільш ефективних форм і методів регулюючого впливу, дослідження їх структурно-функціональних характеристик.

Методологічна основа дисертації. Методологічною основою виступає науковий підхід до аналізу питань теми дисертаційного дослідження шляхом використання порівняльно-правового, структурно-функціонального, формально-логічного, історичного, комплексного методів дослідження. Як спеціалізований метод дослідження поряд із загальнонауковими та спеціально-юридичними методами на різних його етапах використовувався системний підхід.

Джерелами дослідження виступають Конституція України, базові закони, що мають відношення до АПК, власне галузеве законодавство, укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, накази та розпорядчі рішення міністерств, відомств, зокрема Міністерства АПК України та їх органів обласного рівня. _

У дисертаційному дослідженні проаналізовані або містяться посилання на роботи ряду провідних науковців національної та зарубіжної юриспруденції, теоретичні розробки яких дали

зможу змістовно висвітлити більшість аспектів дисертаційного дослідження: В.Б. Авер'янова, В.І. Андрійцева, В.Г. Афанасьєва, І.Л. Бачило, Ц.В. Бичкової, С.Ф. Василюка, Т.Г. Ковальчук, Ю.М. Козлова, П.Ф. Кулинич, М.Й. Малика, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, О.М. Онищенко, В.Ф. Опришка, З.А. Павловича, О.О. Погрібного, Т.П. Проценко, П.Т. Саблука, В.І. Семчика, В.Ф. Сіренка, А.М. Статівки, Н.І. Титової, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученка, В.В. Юрчишина, В.В. Янчука, В.З. Янчука, інших.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше у науковій літературі здійснене багатоаспектне і комплексне дослідження понятійного апарату інституту державного регулювання аграрними відносинами у галузі національної економіки; проаналізоване чинне галузеве законодавство, намічені концептуальні підходи щодо зміни ряду акцентів у його розвитку; вперше піднімається питання щодо нового змістовного навантаження структурних і функціональних категорій при структуризації апарату державного управління обласної ланки АПК.

На захист виносяться такі основні теоретичні положення, висновки і практичні рекомендації, які складають авторську концепцію державного регулювання АПК обласної ланки.

1. Проблемні питання формування й подальшого вдосконалення галузевого законодавства, зокрема:

теоретичне моделювання кодифікації агропромислового законодавства;
аналіз правового статусу об'єктів державного регулюючого впливу в окресленій дисертаційним дослідженням сфері на обласному рівні АПК;

теоретичне обґрунтування необхідності наявності у змістовному навантаженні Аграрного кодексу дуалізму цивільно-правових та адміністративно-правових засобів впливу при регулюванні однакового кола відносин та інше.

2. Комплексне моделювання понятійного апарату державного регулювання відносинами у сфері АПК, зокрема:

класифікація суб'єктів та об'єктів державного регулювання у широкому та вузькому розумінні в залежності для перших - від обсягів впливу, а для других - від елементів, що опосередковуються зазначеним обсягом;

теоретична модель регулювання відносин в АПК на обласному рівні з прив'язкою останньої до суб'єктно-об'єктного критерію: по-перше, наявність взаємозв'язку суб'єктів та об'єктів державного регулювання АПК та механізму “зворотної дії” при здійсненні впливових заходів, по-друге, внутрішньорегулююча діяльність самих об'єктів державного регулювання, по-третє, власне регулююча діяльність державних органів по відношенню до об'єктів;

обґрунтування необхідності застосування тих чи інших форм впливу на об'єкти в залежності від функціональної спрямованості структурних елементів суб'єктів обласного АПК;

розгляд принципів державного регулювання як координуючих засобів забезпечення функціонування ринкового механізму, спрямованих на взаємодію усіх його елементів на обласному рівні з одночасним обмеженням безпосереднього державного втручання у внутрішню господарську діяльність суб'єктів ринкової економіки;

пропозиція визначення державного регулювання відносин на обласному рівні АПК як впорядковану цивільно- та адміністративно-правовими нормами впорядковуючу та організуючу діяльність центральних органів управління та органів управління обласної ланки АПК.

3. Пропозиція щодо визначення “динамізму” структури органів державного управління (як альтернативного варіанта розв'язання суперечностей ряду провідних концепцій) у двох аспектах: динамізму, що визначає структуризацію органу обласної ланки, яка, в свою чергу, опосередковується динамізмом суспільних процесів та динамізму, що опосередковується “внутрішніми” функціями підрозділів.

4. Моделювання теоретичної концепції структури державних органів АПК обласного рівня, що повинні здійснювати регулюючий вплив, зокрема необхідності надання нових рис спрямованості зовнішніх функцій структурних підрозділів органів управління.

5. Висновок про необхідність внесення “зовнішнього елемента” до організаційно-правової характеристики органу управління як необхідної умови поєднання оптимального співвідношення між організаційною структурою органу обласного рівня та змістовним навантаженням функцій підрозділів.

6. Обґрунтування доцільності включення у структуру органів управління обласної ланки “зовнішніх елементів” структурних зв'язків як таких, що пов'язані з самим інститутом підпорядкованості структурних одиниць.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що отримана сукупність висновків і практичних пропозицій може бути використана при проведенні систематизації аграрного законодавства, розробленні практичної моделі інституту державного регулювання як цілісної категорії, удосконаленні структури регіональних органів, що здійснюють вплив на АПК, розробленні нових підходів щодо функціональної спрямованості у діяльності уповноважених державних органів.

Апробація результатів дисертації. Концептуальні положення щодо спрямованості аграрної реформи були висвітлені: у доповіді “Аграрно-правова реформа як елемент державно-правової реформи в Україні” на засіданні “круглого столу” в рамках проведення науково-практичної конференції “Державно-правова реформа в Україні”, що проводилась у м. Києві в Інституті законодавства Верховної Ради України у листопаді 1997 року. Інші положення дисертаційного дослідження були висвітлені: в тезах “Концептуальні основи правового забезпечення розвитку аграрного сектору національної економіки” у рамках конференції “Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи (червень 1997 р.), у тезах “Розмежування поняття управління соціально-економічними процесами та їх регулювання в АПК України як умова інтеграції національного законодавства з міжнародно-правовими стандартами” у рамках конференції “Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом” (листопад 1998), на засіданнях відділу правових проблем екології та аграрного права в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

Публікації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у 3 статтях і 3 тезах конференцій.

Структура і обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, двох розділів, які складаються із семи підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 194 сторінки. Із них список використаних джерел займає 20 сторінок і складає 258 найменувань.

ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено предмет, мету і завдання дослідження, сформульовано положення, винесені на захист.

Розділ I “Загальна характеристика обласної ланки агропромислового комплексу як предмета правового регулювання” присвячений дослідженню змістовного аспекту державного регулювання обласного АПК як організаційно-правової категорії, інтегративних властивостей структурних компонентів органів управління відповідних ланок стосовно нових форм державного впливу на галузь, перспектив удосконалення останніх, а також аналізу правового забезпечення функціонування АПК, проблемним аспектам систематизації газузового законодавства.

По-перше. У дослідженні визначаються пріоритети оновлення законодавства, що стосується правового забезпечення регулятивних відносин (на протигагу управлінським) у процесі функціонування нових інструментів державного впливу на галузь. Йдеться, насамперед, про законодавче закріплення переходу від управління цими процесами з боку держави та її органів і застосування методів прямого впливу на об'єкти управління до регулювання цими процесами на обласному рівні АПК.

Існуючий порядок нормотворчості, що опосередковує структурно-функціональну динаміку регіональних органів управління у сфері АПК, навряд чи можна визнати ефективним. За роки існування незалежності прийнято лише декілька законодавчих актів, які містять у більшості

випадків суто декларативні положення. Крім того, значна кількість їх була прийнята у перші роки існування незалежної держави, природно, з врахуванням тих суспільно-економічних відносин, які склалися на час їх прийняття. Більшість суспільних відносин у зазначеній галузі врегульована підзаконними актами, що за відсутності базових актів законодавства з цих питань, які спрямовують змістовне навантаження актів нижчого рівня юридичного значення, слід вважати суб'єктивним критерієм врегульованості відносин. Природно, не можна вважати прийнятною ситуацію, за якою відсутні механізми комплексного регулювання відносин в АПК на рівні актів законодавства.

Головним недоліком правового регулювання суспільних відносин в АПК, як вбачається, виступає відсутність комплексного кодифікаційного законодавчого акта, що повинен бути першоджерелом для всієї сукупності нормативно-правових актів у сфері АПК. При теоретичному моделюванні, на наш погляд, слід виходити з концептуального положення, що комплексне правове регулювання, особливо у сфері АПК, потребуватиме залучення поряд з цивільно-правовими і адміністративно-правових засобів впливу на зазначене коло суспільних відносин, що, беззаперечно, призведе до необхідності включення останніх до Кодексу.

Аргументується, що потреба реформування аграрного законодавства зумовлюється наступними факторами.

1. Прийняття Аграрного кодексу потребує узгодженості усіх соціально-політичних аспектів, що впливають на функціонування АПК як галузі національної економіки. Зазначений кодекс повинен розроблятися, зокрема, з метою правового забезпечення сталості суспільних відносин, статичного господарського механізму, отже, він не може базуватись на положеннях перехідного періоду, для якого характерний надмірний динамізм процесів у суспільстві в цілому. Проте положення Аграрного кодексу, прийнятого в найближчий час, об'єктивно відобразатимуть саме сучасні суспільні процеси, що зумовить необхідність внесення принципів змін до нього вже в найближчий час. Останнє повністю знівелює сам сенс прийняття Кодексу. В той же час розроблення і прийняття Закону про АПК може бути проведено у стислі строки, що, в свою чергу, спрямує динаміку багатопланових відносин у АПК у потрібне русло, що вже саме по собі може служити підвалиною для розробки і прийняття в майбутньому Кодексу.

2. Особливості державного впливу на АПК потребують поряд з розширенням кола цивільно-правових засобів впливу збереження і адміністративно-правових. Практично не викликає сумнівів, що намагання включення останніх як положень у Кодекс (що, до речі, на наш погляд, практично необхідно) спричинить негативну реакцію як серед певної кількості науковців, так і серед правозастосовчих органів. Дискусії з даного питання при невизначеності остаточних наслідків спричинять гальмування процесу розробки комплексного кодифікаційного акта. В той же час включення у Закон положень, що примушують до обов'язкового, а не альтернативного варіанта поведінки може бути сприйняте без певного непорозуміння, враховуючи його зміст та призначення.

3. Включення до Закону концептуальних елементів функціонального змісту і кола повноважень органів управління неминує призведе до трансформації якісних параметрів останніх. Таким чином, до часу прийняття Аграрного кодексу органи управління вже можуть бути структуровані належним чином і забезпечувати вплив держави у більш доцільній формі на зазначену галузь національної економіки.

Викладене вище зумовлює і необхідність прийняття загального законодавчого акту з питань державного регулювання суспільними відносинами в АПК на регіональному, зокрема, на обласному рівні, що дозволило б у значній мірі вирішити проблему державного регулювання зазначених відносин у регіонах, враховуючи при цьому специфіку існуючих міжгалузевих та галузевих зв'язків, загальнодержавний та регіональні напрямки розвитку аграрного виробництва, більш глибоко врахувати потреби соціально-економічного розвитку окремих регіонів, що у кінцевому рахунку позитивно вплинуло б на цикл агропромислового виробництва в цілому.

По-друге, у дисертації здійснено системний комплексний аналіз діяльності органів державного управління з метою виявлення і застосування найбільш ефективних форм і методів

управлінського впливу, розкривається поняття і суть державного регулювання обласної ланки АПК.

Обґрунтовується положення про те, що комплексний підхід до правового вирішення проблем функціонування і розвитку АПК, зокрема обласної ланки, зобов'язує суб'єкти управління в однаковій мірі використовувати форми і методи як регулювання, так і управління щодо всіх галузей і сфер АПК. Проте ті форми і засоби, які застосовувались протягом попередніх десятиріч у сфері керівництва зазначеним міжгалузевим утворенням, зараз - в умовах становлення нових соціально-економічних відносин - об'єктивно не можуть забезпечити ефективність державного впливу на галузь.

Розкриття суті державного регулювання суспільними відносинами в АПК враховує висновки загальної теорії державного управління. Риси управління у дослідженні виступають методологічною передумовою як для визначення поняття та суті державного регулювання, його меж, принципів, методів, функцій, так і суб'єкта та об'єкта регулювання у сфері АПК, характеру правовідносин у зазначеній галузі, особливо її обласної ланки.

В основу побудови теоретичної моделі регулювання відносинами в АПК покладено положення щодо концепції внутрішньорегулюючої діяльності об'єктів державного регулювання АПК, яка, в свою чергу, може розглядатись як елемент зворотного впливу зазначених об'єктів на державні інститути, уповноважені здійснювати процес регулювання, і яка виражається за допомогою встановлення самими об'єктами напрямків і видів діяльності, елементів соціального забезпечення працівників підприємства, кадрової та фінансової політики тощо. Зворотній вплив полягає у формуванні підприємницької інфраструктури підприємств АПК, встановлення пріоритетних напрямків діяльності на регіональному рівні, задоволення попиту на сільськогосподарську продукцію та надання пропозицій тощо, що, безумовно, коректує державну регулюючу політику щодо об'єктів як в АПК в цілому, так і в окремих регіонах.

Вбачається, що нова система органів управління, що передбачає поступовий перехід від галузевої до функціональних структур, повинна бути спрямована на оптимізацію управлінської структури на всіх рівнях, зокрема обласної ланки, чітке визначення і правове закріплення функціонального призначення, прав та обов'язків, а також різних гнучких форм відповідальності усіх взаємопов'язаних суб'єктів АПК.

Розглядається також теоретична проблема розмежування та співвідношення понять "державне керівництво" та "державне управління" АПК (на протигагу концепціям, які домінували у попередні роки).

Перша концепція. Ототожнення понять "управління" і "керівництво" на підставі аргументування їх свідомого впливу на суспільство або його окремих ланок на основі властивих йому закономірностей.

Друга концепція. Полягала у ствердженні наявності більш широкого змістовного навантаження у понятті "керівництво", або, навпаки, "управління". Зазначалось, що головною особливістю державного керівництва, на відміну від державного управління, виступала відсутність постійного імперативного характеру впливу на об'єкт.

Вважаємо за доцільне запропонувати нове, розширене тлумачення поняття "керівництво". Слід, як вбачається, виходити з того, що оскільки у теорії окреслюється поняття і характерні риси регулювання як альтернативної управлінню форми державного впливу, проте не виключається і необхідність збереження управлінського впливу у певних випадках, необхідно запропонувати вважати управління та регулювання формами державного керівництва сферою АПК.

Запропонована модель, як вбачається, тим більш актуальна, оскільки, з одного боку, дозволяє охопити єдиним поняттям процеси в АПК, що зазнають впливу внаслідок як керування, так і управління, а з іншого - передбачає можливість не розглядати керівництво різновидом впливових заходів, оскільки запропонована науковцями застаріла модель розмежування управління та керівництва за критерієм притаманності чи ні будь-кому з останніх у процесі діяльності державно-владного характеру (наявності чи відсутності постійного імперативного характеру впливу на об'єкт) більш підходить для з'ясування тотожності управління та регулювання.

Доцільно також відмітити принциповий критерій розмежування понять “управління” та “регулювання” у рамках “керівництва”. У самих об’єктах управлінського впливу здійснюються організаційні процеси, яким притаманні риси саме управління. Проте ці управлінські процеси не мають державно-владного характеру. В той же час деякі соціальні та виробничі процеси виступають об’єктами державного управління. Уявляється, що при розмежуванні понять “управління” і “регулювання” АПК необхідно виходити, по-перше, з критерію різноманітності форм власності, які присутні у зазначеній сфері національної економіки, а по-друге, з критерію домінування адміністративно-правових чи цивільно-правових відносин у засобах державного впливу. Таким чином, держава повинна здійснювати вплив при домінуванні управління на об’єкти державної власності і при домінуванні регулювання - на об’єкти інших форм власності. Оскільки ж функції держави реалізуються всіма її органами, то останні здійснюють як управління, так і регулювання. Отже, домінування того чи іншого виду впливу опосередковується, насамперед, формами власності самих об’єктів впливу.

Державне регулювання, як і управління, - це завжди упорядковуюча і організуюча діяльність. Однак державне регулювання 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.

Таким чином, державне регулювання АПК обласної ланки можна визначити як впорядковану цивільно- та адміністративно-правовими нормами упорядковуючу та організуючу діяльність центральних органів управління та органів управління обласної ланки АПК, що надає об’єктам регулювання можливість вибору бажаного і доцільного для них варіанта поведінки і яка спрямована на об’єднання і координацію зусиль державних органів, підприємств різних форм власності та окремих індивідів для вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного та соціального характеру у відповідній адміністративно-територіальній одиниці як засобів забезпечення продовольчої безпеки держави.

По-третє, розгляд основних положень системного дослідження правових аспектів державного регулювання обласного АПК зумовив і необхідність дослідити структурно-функціональні характеристики органів управління зазначеної ланки, зокрема визначення поняття їх організаційної структури та аспектів її формування.

Попередні теоретичні надбання поняття і змісту структури органу управління, який здійснює управлінський вплив на об’єкти, включають в себе такі елементи:

1. Структура органу управління опосередковується притаманними останньому функціями. У свою чергу, функції структурних підрозділів будь-якого органу управління мають як зовнішню (по відношенню до об’єкту управління), так і внутрішню спрямованість (тобто реалізується у відношеннях підрозділів між собою, зсередини органу управління). Функції зовнішнього спрямування мають владно-організуючий зміст та безпосередньо впливають на об’єкт, що управляється. Функції внутрішнього спрямування відображають управління по так званій “внутрішній лінії”. Функції зовнішнього спрямування мають на меті забезпечення оптимальних умов функціонування об’єкта. Функції внутрішнього спрямування - забезпечення оптимальних умов здійснення органом управління зовнішнього управлінського впливу.

2. Єдність функцій зовнішнього і внутрішнього спрямування за критерієм однаковості форм реалізації.

Визнаючи правомірність виділення у понятті структури органу управління, зокрема обласної ланки АПК, зазначених елементів щодо управління як засобу впливу, неможливо, проте, стверджувати, що зазначені вище погляди у повній мірі підходять до теоретичної концепції структури органів обласної ланки АПК, що повинні здійснювати саме регулюючий вплив. Для

відображення змісту зазначеного поняття стосовно регулювання, поряд з визначенням динаміки структурованості, слід, на наш погляд, констатувати необхідність надбання нових рис спрямованості зовнішніх функцій структурних підрозділів органу управління. Йдеться, насамперед, про зменшення застосування методів прямого впливу на об'єкти. Таким чином, потреба зміни змістовного навантаження спрямованості зовнішніх функцій потребуватиме і необхідність оптимізації самої структури органів державного управління обласної ланки.

Як вбачається, ті чи інші структурні зміни стосуються, головним чином, тих аспектів, які опосередковують вже сталі суспільні відносини, які, у свою чергу, склалися при попередній, застарілій структурі, а отже, і як наслідок - відповідного обсягу повноважень. Практично відсутні спроби моделювання такої структури, яка б (при відповідному змістовному навантаженні повноважень) не лише відповідала вимогам, що об'єктивні напливний момент, але й сприяла б впливовості на динаміку суспільних процесів у відповідній галузі. Насамперед, мова йде про доцільність такої трансформації структури органів управління обласним АПК, яка б передбачала зміщення аспектів від галузевої до функціональної спрямованості.

У розділі II "Система, функції і компетенція органів, які здійснюють державне регулювання діяльністю обласної ланки агропромислового комплексу та їх розвиток" розглядаються питання теоретичних та практичних аспектів системної побудови зазначених органів, їх функцій і компетенції.

Розгляд у дослідженні системи державних органів обласного рівня, що здійснюють вплив на суспільні відносини у сфері АПК зумовив, насамперед, потребу визначення критеріїв їх функціональної спільності, визначення опосередкованості місця органу моделлю його структурно-функціональних характеристик, а також потребу у використанні універсального понятійного апарату, зокрема, категорії системи як його компонента.

Поняття системи органів державного управління, яке закріпилось у юридичній науковій літературі як офіційне, полягає у визначенні останнього як сукупності органів, в якій всі складові частини взаємопов'язані і спрямовуються з єдиного центру. Покладення у свій час в основу зазначеного поняття принципу вертикального підпорядкування компонентів системи, так би мовити, її структурних одиниць, зумовило й неспроможність у майбутньому позитивної динаміки зазначених компонентів, неспроможність органічного поєднання з іншими елементами соціальної системи. Природно, не могло бути й мови про можливість зміни системи за формою, оскільки у цьому випадку знівелювався б головний принцип побудови системи, що в умовах командно-адміністративних методів керівництва в усіх галузях економіки повністю відхилялось. Безпосередньо це стосується і державних органів обласної ланки АПК, якщо розглядати останні як компоненти, що входять як структурні елементи у систему більш високого рівня. Якщо абстрагуватись від численних видів систем, що виступають їх зовнішнім виразом (система - підсистема - групи органів тощо), і які класифікують державні органи якоїсь однієї функціональної спрямованості, слід констатувати, що їх внутрішній зміст не давав можливості компонентам системи - базовим ланкам державних органів впливати на об'єкти з більшим чи меншим ступенем автономності від центрального органу. Взагалі, при переході до нових форм впливу, новий зміст структурно-функціонального аспекту діяльності органів опосередковує і потребу розмежування функцій центральних і місцевих органів, що набирає особливої актуальності в умовах пошуків альтернативних варіантів структуризації існуючої системи державних органів АПК обласного рівня.

Система державних органів АПК обласного рівня - складний суспільний організм, що уособлює як багатоаспектність та складність власних елементів - складових частин, так і можливість останніх утворювати підсистеми в залежності від структурної побудови органу в цілому, функціональної спрямованості структурних елементів тощо. Виступаючи складовою частиною системи державних органів у сфері АПК, регіональні органи потенційно можуть виступати і як підсистема з більшим чи меншим ступенем автономності. В той же час такі групи органів, взяті окремо, можуть розглядатись і як самостійні системи органів, які, у свою чергу, мають власні "структурні ланки". Отже, виходячи з запропонованої моделі, державні органи

обласного АПК можливо розглядати і як підсистему органів АПК взагалі і як власну автономну систему.

Аналіз одного з зазначених компонентів, а саме підсистеми органів (суб'єктів) державного управління обласного АПК, системи державних органів адміністративно-територіальної одиниці взагалі торкається і розгляду у розділі низки проблем, насамперед, опосередкованості структурно-функціональним аспектом органів місця останніх у системній побудові.

Розуміння зазначених особливостей дозволить намітити деякі основні положення, що мають сенс для визначення місця кожного органу управління у сфері АПК обласної ланки, враховуючи необхідність зміни функціонального змісту останніх при переході до нових форм впливу на соціально-економічні процеси у зазначеній галузі.

Проаналізований теоретичний матеріал з проблем державного управління, його узагальнення дає можливість запропонувати визначення системи державних органів АПК обласного рівня як юридичної понятійної категорії. Отже, зазначена система являє собою сукупність органів державного управління і органів місцевого самоврядування визначеної адміністративно-територіальної одиниці, які у якості спільних інтегративних властивостей, що опосередковують зазначені органи як цілісну систему, мають структурно-функціональні елементи, споріднені за об'єктним критерієм. Зазначену систему складають органи державного управління обласної ланки і регіональні органи місцевого самоврядування. До них належать, по-перше, управління АПК обласних державних адміністрацій, по-друге - власне обласні державні адміністрації, і, по-третє, як компонент системи, що має особливий статус, але функціонально узгоджується з іншими компонентами - обласні ради.

По-друге, у розділі розглядається змістовне навантаження функціонального критерію обласних державних адміністрацій та їх управлінь агропромислового комплексу.

Розглядаються правові аспекти взаємодії суб'єктів державного регулювання (органів управління) та об'єктів регулювання. Останні в залежності від меж впливових заходів розглядаються у широкому та вузькому розумінні. У широкому - об'єкти регулювання, на наш погляд, доцільно визначити як комплекс соціально-економічних відносин у сфері АПК, на який у тій чи іншій мірі здійснюється вплив уповноважених державних органів. У вузькому - об'єктами регулювання слід вважати юридичних та фізичних осіб, що охоплюються поняттям "агропромисловий комплекс держави".

По-третє. У розділі аналізуються структурно-функціональні аспекти діяльності обласних рад, які мають також безпосереднє відношення до питань функціонування господарського комплексу відповідних адміністративно-територіальних регіонів. Питання даного підрозділу дисертації розкривають наступні аспекти, а саме: функції і компетенцію обласної ради, що спрямовані на створення регулюючого механізму впливу на відповідний спектр суспільних відносин, а також моделюють механізм зворотнього впливу на органи місцевого самоврядування обласної ланки об'єктів регулювання агропромислового комплексу держави.

У висновках викладено основні підсумки проведеного дослідження щодо розвитку основних положень теорії державного регулювання діяльністю обласних АПК, а саме констатація теоретичного розроблення нової правової категорії - державного регулювання відносинами у АПК обласного рівня, можливостей практичного впровадження елементів теоретичної моделі у відносини, пов'язані з впливом державних органів та органів місцевого самоврядування на об'єкти АПК, зокрема:

обґрунтовується необхідність поєднання цивільно- та адміністративно-правових норм у кодифікованому акті з питань регулювання аграрних відносин;

визначається державне регулювання АПК обласної ланки як цілісна правова категорія;

обґрунтовується застосування різних форм державного впливу в залежності від функціональної спрямованості структурних елементів суб'єктів державного регулювання обласного АПК;

окреслено співвідношення державного управління та державного регулювання в АПК обласного рівня;

обґрунтовується необхідність оптимізації структурно-функціональних характеристик органів державного управління обласного АПК, зокрема вирішення питання знаходження оптимальних співвідношень між структурою органу управління та змістовним навантаженням повноважень його підрозділів.

Список опублікованих праць:

1. Бейкун А.Л. Державне регулювання діяльності обласного агропромислового комплексу: поняття і суть // Право України. - 1997. - № 9. - С. 26-28, 35.
2. Бейкун А.Л. Проблемні питання впливу кодифікації та систематизації аграрного законодавства на динамізм процесів у сфері АПК // Право України. - 1998. - № 11. - С. 42-46.
3. Бейкун А.Л. Реформування структури державного управління АПК // Держава і право. - К., 1998-1999. - Вип. 2. - С. 163-168.
4. Бейкун А.Л. Концептуальні основи правового забезпечення розвитку аграрного сектору національної економіки // Тези доповідей та наукових повідомлень науково-практичної конференції "Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи". - К., 1997. - С. 117-121.
5. Бейкун А.Л. Аграрно-правова реформа як елемент державно-правової реформи в Україні // Тези доповідей та наукових повідомлень науково-практичної конференції "Державно-правова реформа в Україні". - К., 1997. - С. 44-47.
6. Бейкун А.Л. Розмежування поняття управління соціально-економічними процесами та їх регулювання в АПК України як умова інтеграції національного законодавства з міжнародно-правовими стандартами // Тези доповідей та наукових повідомлень науково-практичної конференції "Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом". - К., 1998. - С. 360-364.

Анотації.

Бейкун А.Л. Державне регулювання діяльності обласного агропромислового комплексу (організаційно-правові питання). - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 - земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право. - Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної Академії наук України, Київ, 1999.

Дисертацію присвячено проблемам теоретичного моделювання методологічної концепції державного регулювання діяльністю обласного агропромислового комплексу як альтернативи державному управлінню, розробленню практичних рекомендацій щодо удосконалення процесів регулюючого впливу державних органів на об'єкти обласного АПК, проблемним питанням формування й подальшого удосконалення галузевого законодавства. Теоретично обґрунтовано необхідність систематизації агропромислового законодавства як обов'язкової умови правового забезпечення по державному регулюванню аграрних та суміжних правовідносин. Визначено державне регулювання відносинами у сфері АПК як цілісна логіко-правова система. Запропоновані нові підходи щодо змістовного навантаження структурно-функціональних характеристик адміністративних органів.

Ключові слова: агропромисловий комплекс, державне регулювання, державне управління, Аграрний кодекс, адміністративні органи, функції.

Бейкун А.Л. Государственное регулирование деятельности областного агропромышленного комплекса (организационно-правовые вопросы). - Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 - земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсовое право. - Институт государства и права им. В.М. Корецкого Национальной Академии наук Украины, Киев, 1999.

Диссертация посвящена проблемам теоретического моделирования методологической концепции государственного регулирования деятельностью областного агропромышленного комплекса как альтернативы государственному управлению.

В первую очередь определяются приоритеты в изменении действующего отраслевого законодательства с целью правового обеспечения регулятивных отношений (как альтернативы существующим управленческим) в процессе функционирования новых инструментов государственного воздействия на АПК. Приоритетным определяется законодательное закрепление перехода от государственного управления отраслью и применения императивных методов воздействия на объекты управления до регулирования указанными процессами на областном уровне АПК. Теоретически обоснована необходимость систематизации аграрного законодательства как обязательного условия правового обеспечения по государственному регулированию аграрных и смежных правоотношений.

В диссертации содержится системный комплексный анализ деятельности органов государственного управления отраслью с целью определения наиболее эффективных форм и методов как управленческого, так и регулирующего воздействий на объекты в условиях повышенной динамики общественных отношений на данном этапе. Определено государственное регулирование отношениями в сфере АПК как целостная логико-правовая система. В основу построения теоретической модели регулирования отношениями в АПК на областном уровне положена концепция саморегулирующей деятельности объектов государственного регулирования АПК, которая, в свою очередь, может рассматриваться как элемент обратного воздействия указанных объектов на государственные институты, уполномоченные осуществлять процесс регулирования отраслью. Саморегулирующая деятельность предусматривает возможность определения самими объектами видов деятельности, существования в какой-либо из организационно-правовых форм, предусмотренных действующим законодательством. Встречное воздействие на объекты субъектов регулирования (уполномоченных государственных органов) предусматривает формирование инфраструктуры предприятий и организаций АПК области, установление приоритетных направлений деятельности, обеспечение паритетности цен на аграрную и промышленную продукцию.

Государственное регулирование АПК областного звена определяется как упорядоченную гражданско- и административно-правовыми нормами упорядоченную и организующую деятельность центральных органов управления и органов управления областного звена АПК, которая предоставляет объектам регулирования возможность выбора желаемого и целесообразного для них варианта поведения и которая направлена на объединение и координацию усилий государственных органов, предприятий различных форм собственности и отдельных индивидуумов для решения задач политического, экономического, научно-технического и социального характера в соответствующей административно-территориальной единице как средств обеспечения продовольственной безопасности государства.

Диссертация содержит сравнительный анализ государственного управления и государственного регулирования как организационно-правовых категорий, обосновываются целесообразность применения тех или иных методов государственного воздействия в зависимости от сложившейся социально-экономической ситуации, а также необходимость сохранения рудиментов управленческого воздействия на объекты в рамках регулятивных отношений.

Рассматривается теоретическая проблема соотношения понятий “государственное руководство” и “государственное управление” АПК (как альтернатива концепциям, которые доминировали ранее).

Анализируются структурно-функциональные характеристики административных органов областного АПК, в частности указаны необходимые аспекты формирования либо структуризации на данном этапе, предложены новые подходы по обеспечению процесса.

В диссертации подробным образом рассмотрены нормативно-правовые акты и распорядительные решения органов государственного управления АПК и соответствующих органов местного самоуправления, в первую очередь те, которые регулируют функции и

компетенцию структурных подразделений указанных органов. Обосновывается необходимость соответствующего правового обеспечения структурных преобразований.

Разработаны практические рекомендации по усовершенствованию процессов управленческого и регулирующего воздействия государственных органов на объекты областного АПК.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, государственное регулирование, государственное управление, Аграрный кодекс, административные органы, функции.

Beykun A.L. The management of the Regional Agroindustrial Complex - AIC (organize-legal questions). - Manuscript.

The dissertation for obtaining a scientific degree of candidate of sciences (law) in speciality 12.00.06 - land law; agrarian law; ecological law; natural law; natural-resource law. - The V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 1999.

The dissertation is devoted to the question of theoretical modeling of methodological conception of state regulation on of the AIC activity on regional level as the alternative of the general state management of this activity; to working and practical recommendations for improving of processes of regular state bodies influencing on objects of the regional AIC; to problem questions of forming and farmer improvement of national branch of legislation.

It is theoretically groundsel the necessity of systematizing of the national agroindustrial legislation as the obligatory condition of legal providing on the state regulating of agrarian and adjacent legal relations.

It is defined the state management of regulations in AIC sphere as a complex logically - legal system. The dissertation offers new attitudes to a matter loading of functional characteristics of the representative administrative bodies.

Key words: agroindustrial complex - AIC, state management, state regulation, Agrarian codex, administrative bodies, functions.