

УДК 35:332.2

Г. П. ПАСЕМКО

## **НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН**

*Запропоновано модель трансформації системи державного регулювання аграрних відносин щодо поєднання існуючих елементів і таких, що зароджуються, стосовно різних онтологічних рівнів: практичного, методичного, методологічного й теоретичного, що дозволить долати невідповідність між методологією та практикою регулювання аграрних відносин.*

**Ключові слова:** державне регулювання аграрних відносин, системний підхід, трансформація системи державного регулювання аграрних відносин, власність на землю, еколого-економічна парадигма.

*The model transformation the system of state regulation agrarian relations in terms of a combination existing elements and those that arise in relation to different ontological levels: practical, technical, methodological and theoretical. This allows to overcome the mismatch between the methodology and practice regulation of agrarian relations.*

**Key words:** state regulation of agrarian relations, systematic approach, the transformation the system state regulation agrarian relations, land ownership, environmental and economic paradigm.

Зміна характеру відносин власності на землю в Україні обумовила біфуркацію системи аграрних відносин, ознакою якої є формування декількох можливих станів, у межах яких може відбуватися подальший розвиток системи (дрібнотоварне сімейне господарство, фермерське господарство, агропромислове виробництво тощо).

Це вимагає трансформації системи державного регулювання аграрних відносин, механізм якої за своїми характеристиками має наблизитися до біфуркаційного, тобто такого, що дозволяє системі бути більш гнучкою, розвиватися в напрямі диференціації та ускладнення та створити арсенал різних за характером впливу методів регулювання.

Позитивістські теорії дають певне уявлення про те, якою має бути досконала система державного регулювання аграрних відносин, але їх практична реалізація завжди наражається на соціально-економічні реалії (зокрема поведінкові особливості індивідів), які не були враховані в теоретичних конструкціях і, крім того, вона завжди здійснюється в контексті політичного процесу, який обумовлює формування конкретної нормативно-правової бази, та на якому ґрунтується

регулятивна діяльність держави. До таких актів, перш за все, належить Конституція України, закони України, укази Президента, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, накази та розпорядження Міністерства аграрної політики та продовольства України тощо, в яких окреслено принципи державного регулювання [1], головні напрямки державно-регулятивного впливу на аграрні відносини в цілому і на земельні зокрема [2; 6; 11].

Мета статті – синтезувати основні завдання та конкретизувати напрями трансформації системи державного регулювання згідно з практичним, методичним, методологічним та теоретичним рівнями дослідження.

Атрибутивною характеристикою відкритих систем є їхня здатність залучати енергію для свого функціонування з навколишнім середовищем. А для того щоб система була здатна здійснювати енергетичний обмін із навколишнім середовищем, вона повинна бути певним чином структурованою (організованою), інакше важко буде підтримувати енергетичний баланс, наявність якого є безумовним правилом існування всіх систем, у тому числі й соціальних, до яких належить система державного регулювання аграрних відносин.

Трансформація економічних інтересів суб'єктів аграрних відносин є тим енергетичним джерелом, яке забезпечує виконання регулятивною системою своїх функцій, спрямованих на їх розвиток. При цьому слід пам'ятати, що найвища виживаність аграрної системи (а отже, і системи аграрних відносин) забезпечується при такому її стані, який характеризується мінімумом ентропії, тобто мінімальною втратою енергії. Парадокс збереження енергетичного балансу будь-якої системи полягає в тому, що, зберігаючи, економлячи енергію за рахунок зменшення діяльності, система прирікає себе на самознищення. Разом із цим зростання активності системи завжди пов'язане зі збільшенням дисипації (розсіювання енергії) через пожвавлення енергетичного обміну з навколишнім середовищем [9]. Проблема теоретично може бути розв'язана за рахунок використання внутрішнього потенціалу системи (людського, природного, наукового тощо), що дає змогу виробляти і залучати ззовні більше енергії, ніж її втрачається в результаті дисипації.

Оскільки в цілому трансформація аграрних відносин в Україні в останні двадцять років сприяла наростанню ентропії аграрної системи (зниження родючості землі, продуктивності праці, поголів'я худоби, обсягів виробництва валової продукції тощо є тому підтвердженням), очевидно, що зміни в регулятивній системі мають сприяти створенню механізмів відновлення гомеостазу аграрної системи. Іншими словами, трансформація системи державного регулювання аграрних відносин повинна бути адекватною такому її стану, за якого ентропійні втрати системи зменшуються.

Посилаючись на дослідження систем і основоположників системного підходу щодо отримання наукового знання [4; 12], які виокремлюють два типи трансформаційних механізмів – адаптивний і біфуркаційний, – можна наполягати на тому, що за даних параметрів функціонування аграрної системи саме

біфуркаційний механізм трансформації здатен забезпечити такий рівень інформаційного обміну між елементами системи аграрних відносин, який сприятиме її прогресу. Біфуркаційні механізми трансформації системи передбачають такий характер змін, під час яких система втрачає свої суттєві ознаки, переходячи до нової якості, але зберігаючи при цьому успадковані зв'язки з попереднім станом [10].

Система аграрних відносин в Україні набуває нової якості через існування принаймні двох обставин, які вказують на втрату деяких ознак попереднього стану системи: 1) запровадження приватної власності; 2) погіршення відтворювальних властивостей землі як основного засобу виробництва в сільському господарстві. Насамперед зміна характеру відносин власності на землю обумовила біфуркацію системи аграрних відносин, ознакою якої є формування декількох можливих станів, у межах яких відбувається подальший розвиток системи (дрібнотоварне виробництво, засноване на праці землевласника; дрібнотоварне виробництво, що ґрунтується на залученні найманої праці; моно- або вузькоспеціалізовані господарства; агрохолдинги тощо).

Усі ці стани не можуть у незмінному вигляді існувати тривалий час, що збільшує рівень їх стохастичності та невизначеності. Через це, а також через присутність випадкових змін (флуктуацій) неможливо передбачити, який із цих станів набуде врешті-решт домінуючого впливу. Якщо, скажімо, орієнтуватися на долю тієї чи іншої структури в обсязі виробництва валової сільськогосподарської продукції, то можна помітити, що селянські господарства населення за цим показником втрачають свої позиції, поступаючись місцем за деякими видами продукції агрохолдингам.

Використання біфуркаційних механізмів трансформації системи державного регулювання аграрних відносин обумовлює можливість вибіркового і такого, що відповідає інтересам системи, прийняття рішень. Біфуркаційний механізм трансформації має виключне значення для державного регулювання аграрних відносин, оскільки дає їй змогу розвиватися в напрямку диференціації і ускладнення. Біфуркаційність системи аграрних відносин викликає збільшення варіативності її станів і розкладу можливих параметрів, що обумовлює необхідність формування більш гнучкої системи державного регулювання аграрних відносин, арсенал механізмів якої складатимуть різні за характером впливу методи регулювання.

Суб'єктивізм державного регулювання разом з деякими іншими факторами (недостатністю інформації, заангажованістю, вузькістю поглядів тощо) обумовлює появу такого викривлення, як надмірна віддаленість змісту регулятивного впливу від дійсної потреби. Крім цієї вади є й така, як поверхневе знання справ, причому причина поверхневості полягає не стільки в недостатньому обсязі інформації, скільки в її безсистемності, несвочасності та нерелевантності. Ця вада є джерелом спонтанності прийняття рішень, унаслідок існування якої проблеми розв'язуються не тоді, коли вони виникають, а тоді, коли

вони набувають суспільного розголосу. Постійне відставання з розробленням інструментів регулювання, які б відповідали фактичному стану аграрних відносин, є одним із латентних джерел пролонгації їх стану, який не відповідає суспільним потребам стихійних і безконтрольних змін.

Разом із запізнілою реакцією на події спостерігається й надмірна активність щодо вирішення злободенних питань, значення яких, до того ж, нерідко перебільшується. У сфері державного регулювання аграрних відносин такі явища набули значного поширення. Зокрема, перебільшена увага приділяється регулюванню цін на продукти харчування, натомість питання розвитку альтернативних форм господарювання, які могли б радикально змінити всю систему ринкових відносин в аграрному секторі, а тим самим вплинути і на рівень цін, не знаходять належного відображення в аграрній політиці.

Слід зазначити, що вказані та деякі інші вади є не особистісними помилками, а формою виразу діяльнісних суперечностей усієї системи управління. Світова наукова думка, спираючись на досвід державного регулювання економічних процесів різних країн, виходить з того, що головним джерелом його суперечностей є ситуація, коли структура і спрямованість державного регулювання розраховані на середовище або на ситуації, які вже або ще не існують [5, с. 714].

Оскільки державне регулювання є системним динамічним процесом, то невідповідність регулятивної структури економічному стану суспільства виявляє себе в тому, що діяльнісні пріоритети життєвого циклу самого державного регулювання не відповідають фазам розвитку економічних відносин тієї економічної системи, на яку необхідно вплинути. Оскільки зазначені суперечності мають загальний характер, їх цілком можна віднести до державного регулювання аграрних відносин.

З погляду визначення змісту трансформації системи державного регулювання аграрних відносин ключове економічне, соціальне і управлінське значення, на нашу думку, має задекларована у ст. 14 Конституції України норма, за якої земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Конституційна норма стосовно землі як об'єкта права власності українського народу (ст. 13 Конституції України) засвідчує верховенство українського народу як носія суверенітету влади на земельну територію [Там же]. Але оскільки це право реалізується органами державної влади і органами місцевого самоврядування, на них має покладатися відповідальність не лише за стан земельних ресурсів, що перебувають у господарському використанні, а й за життєздатність усієї системи аграрних відносин у цілому.

Звуження змістовної характеристики аграрних відносин лише (або переважно) до відносин, що формуються у сфері виробництва, розподілу та обміну сільськогосподарської сировини та продуктів її переробки, притаманне окремим науковим роботам вітчизняних учених останніх років, позбавляє можливості побачити глибинний зв'язок між здатністю держави реалізувати свої функції щодо розвитку інституту земельної власності і станом аграрних відносин. Саме відповідальність держави за утримання в належному стані земельного фонду

країни як основи її територіальної цілісності, за економічну незалежність, підтримання продовольчої безпеки і джерела створення матеріальних благ для забезпечення життєдіяльності населення є найголовнішим аргументом на користь посилення ролі держави в регулюванні аграрних відносин.

Захист власності на землю з цих позицій є таким обов'язком держави, як представника волі народу, без виконання якого вона може втратити ознаки гаранта права власності народу на землю, а значить, дуже важливі ознаки легітимності своєї діяльності. Захист власності на землю не зводиться лише до прийняття відповідних законодавчих актів, разом із формуванням нормативно-правової бази мають розроблятися заходи примусу щодо виконання закону [3]. Нехтування засобами примусу, що є складовою адміністративного механізму державного регулювання, має далекосяжні соціально-економічні наслідки, йдеться про тіньовий ринок землі, незаконний перепродаж корпоративних прав, мінімізацію транзакційних витрат за рахунок формування напівлегальної вертикальної інтеграції [7], концентрацію землі в надвеликих розмірах і формування латифундій [8], ігнорування права сільських жителів на нормальне проживання та здорове довкілля тощо.

Таким чином, стає зрозуміло, що позитивні зрушення в практиці застосування механізмів державного регулювання аграрних відносин можуть бути забезпечені лише шляхом трансформації всієї системи державного регулювання, методологічною основою якої є еколого-економічна парадигма розвитку суспільства. Основними принциповими положеннями цієї парадигми, які мають стати орієнтирами для трансформаційної спрямованості системи державного регулювання аграрних відносин, є такі:

- доцільність – використання таких заходів державного регулювання аграрних відносин, потреба в яких обумовлюється завданнями створення економічних умов для підвищення ефективності господарювання, забезпечення сільського розвитку і продовольчої безпеки, а також збереження та поліпшення довкілля;

- адекватність – відповідність змісту і формі державного регулювання аграрних відносин економічним потребам суспільства, які трансформуються під впливом глобальних змін еколого-економічної системи;

- ефективність – досягнення максимально можливих позитивних результатів унаслідок застосування регулятивних дій державних органів влади, що дозволяє мінімізувати витрати ресурсів завдяки новим відносинам, сформованим під їх впливом;

- збалансованість – узгодження в процесі державного регулювання інтересів суб'єктів аграрних відносин на підставі пріоритетів концепції сталого розвитку;

- передбачуваність – забезпечення такого характеру регуляторної діяльності держави, який дає змогу суб'єктам аграрних відносин розуміти логіку державноуправлінських рішень, передбачати можливі реакції державних органів влади на зміну ситуації і відповідно до цього здійснювати планування власної діяльності;

- прозорість – відкритість системи державного регулювання аграрних відносин на всіх етапах здійснення регуляторної діяльності [9].

На підставі ретроспективного аналізу еволюції аграрних відносин як об'єкта державного регулювання нами синтезовано основні завдання та конкретизовано напрями трансформації системи державного регулювання згідно з онтологічними рівнями дослідження: практичним, методичним, методологічним, теоретичним (рисунок).

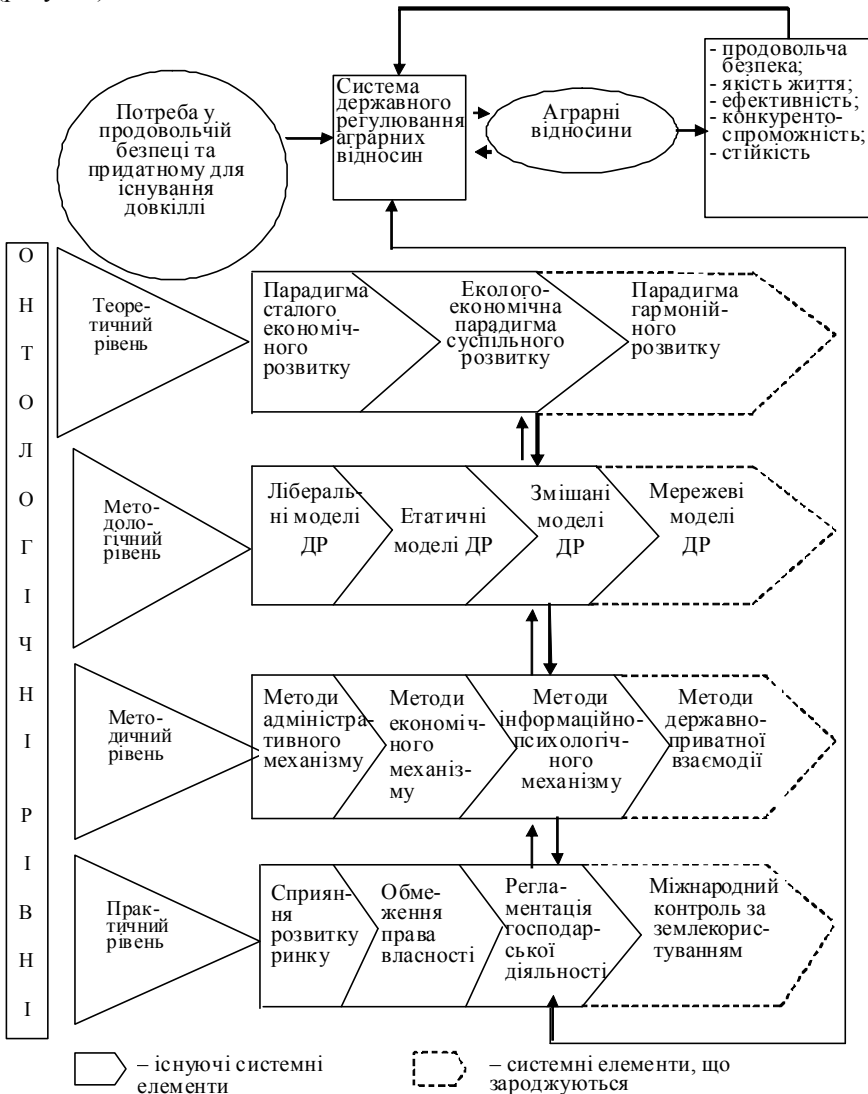


Рисунок. Модель трансформації системи державного регулювання аграрних відносин стосовно різних онтологічних рівнів

Такий підхід до побудови моделі трансформації системи державного регулювання аграрних відносин обумовлений не лише системним характером власне самих відносин, що проявляється через взаємозалежність і взаємообумовленість окремих їх складових, а й застосуванням у дослідженні принципів системного аналізу, що спонукало до простеження зміни практики державного регулювання залежно від еволюції наукових парадигм, опрацювання нових принципів і методів державного регулювання.

Так, якщо для практики землекористування в межах цивілізаційної парадигми натурального господарства не було характерно переобтяження землі, оскільки її власник або користувач здійснювали господарювання для задоволення власних потреб, з домінуванням парадигми ринкової економіки переобтяження землі різко зростає. Це відбувається внаслідок постійного прагнення землевласників (землекористувачів) до отримання додаткової вартості. Очевидно, що саме ринкова економіка, як це не парадоксально, обумовила зміну методології, методики та практики державного регулювання аграрних відносин.

Наведені на рисунку напрями трансформації системи державного регулювання аграрних відносин свідчать про те, що на різних рівнях колективна співпраця набуває все більшої ваги, це, з одного боку, ускладнює процес прийняття регуляторних рішень, а з іншого – збільшує його транспарентність (прозорість).

Але є ще й третя сторона такого явища як зростання колегіальності – це гостра потреба у спеціалістах, які володіють стратегічним мисленням, бо саме наявність останнього дає змогу із сукупності запропонованих варіантів обрати ті, які будуть відповідати довгостроковим цілям розвитку.

Методологічною основою трансформації системи державного регулювання аграрних відносин має стати еколого-економічна парадигма розвитку суспільства, основними принципами якої є: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість. Ретроспективний аналіз еволюції аграрних відносин дозволив синтезувати основні завдання та конкретизувати напрями трансформації системи державного регулювання згідно з практичним, методичним, методологічним та теоретичним рівнями дослідження. Такий підхід до побудови моделі трансформації системи державного регулювання аграрних відносин обумовлений не лише системним характером власне самих відносин, а й застосуванням у дослідженні принципів системного аналізу, що спонукало до простеження зміни практики державного регулювання залежно від еволюції наукових парадигм, опрацювання нових принципів і методів державного регулювання. Можна стверджувати, що загалом трансформація системи державного регулювання аграрних відносин має відбуватися в напрямі забезпечення відповідності парадигмі гармонійного розвитку, створення мережених моделей державного регулювання, використання методів державно-приватної взаємодії, сприяння міжнародному контролю за використанням землі.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Вид-во Верховної Ради України, 1996. – 52 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів [Електронний ресурс] : Закон України від 04.06.2009 р. № 1443. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/Laws/main.cgi>.
3. *Бородіна О.* Аграрна політика України: витоки, сучасний стан і нові можливості в контексті інституціоналізму та викликів глобалізації / О. Бородіна // Економіка України. – 2008. – № 10. – С. 94–111.
4. *Буданов В. Г.* Принципы синергетики и управление риском / В. Г. Буданов // Синергетическая парадигма. Человек и общество в условиях нестабильности. – М. : Прогресс – Традиция, 2003. – С. 86–98.
5. *Волченко Н. В.* Передбачувані наслідки членства у СОТ для сільськогосподарських товаровиробників України / Н. В. Волченко // Економіка АПК. – 2009. – № 6. – С. 122–128.
6. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар / за заг. ред. В. І. Семчика. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Ін Юре, 2003. – 676 с.
7. *Лозинська Т. М.* Державне регулювання інтеграційних процесів в аграрно-промисловому комплексі України / Т. М. Лозинська, В. М. Анікеєнко // Державне регулювання економічних відносин в умовах глобалізації : монографія / [М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, С. В. Майстро та ін.] ; за заг. ред. проф. М. А. Латиніна. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 19–35.
8. *Лозинська Т. М.* Чинники впливу на поширення кооперації в сільському господарстві / Т. М. Лозинська // Вісн. Харк. нац. техн. ун-ту с. г. – Вип. 92. – Х. : ХНТУСТ. – 2009. – С. 12–16. – Економічні науки.
9. *Мартин А.* Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки? / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 6. – С. 22–29.
10. *Мельник Л. Г.* Фундаментальные основы развития / Л. Г. Мельник. – Сумы: Университетская книга, 2003. – 288 с.
11. *Нерсеянц В. С.* Философия права: учебник для вузов / В. С. Нерсеянц. – М. : НОРМА, 2003. – 652 с.
12. ТОП – 25 лендлордів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://domik.volyn.ua/articles/top-25-Lendlordiv-ukraini>.

*Надійшла до редколегії 15.04.2013 р.*