

РОЗДІЛ 5. СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ СОЦІО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

5.1 Необхідність державного регулювання аграрних реформуваль в Україні

Розвиток України як суверенної держави зумовив необхідність зміни соціально-економічних відносин в країні на принципово інші, відмінні від попередніх.

Аграрний сектор України є важливою складовою національної економіки. В ньому виробляється переважна більшість продуктів харчування для населення та сировини для деяких галузей промисловості. Маючи один із найкращих у світі ресурсний потенціал, Україна за роки радянської влади виявилася нездатною його раціонально використовувати. Численні спроби підвищення ефективності аграрного виробництва не давали суттєвих позитивних результатів. Тому з 90-х років ХХ століття, після проголошення суверенітету, в Україні розпочалися аграрні реформування.

Аграрна реформа не була продекларована, не був прийнятий відповідний Закон України, не була відпрацьована чітка стратегія розвитку сільськогосподарського виробництва, не затверджена єдина державна аграрна політика. Відсутність чіткої державної стратегії, протистояння верхніх ешелонів державної влади щодо того, яким має бути сільське господарство України, нестабільність економічної політики та інші причини не створили умов для підвищення ефективності аграрного виробництва. Це призвело до тривалої аграрної кризи та соціально-економічної деградації села.

Світова історія та практика управління свідчать, що кожна країна повинна мати свою систему державного управління. За допомогою державного регулювання визначають напрями розвитку національної економіки на всіх рівнях (від економіки всієї країни до економіки первинної ланки-підприємства), поєднує всі функції управління під час реалізації економічної стратегії.

Держава є політичним регуляторним механізмом, що здатний до консолідації інтересів суспільства та ефективного проведення заходів щодо здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності, спрямованої на вирішення складних соціально-економічних проблем, а також створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та розвитку національної економіки і суспільства.

Неприпустимим було сліпе копіювання практики західних країн, які освоювали ринкову економіку протягом століть. Україна – самотня держава з особливостями у способі, традиціях і стандартах життя, територіального розселення та планування поселенської мережі і будівельної архітектури сіл, селянської психології тощо. Вона повинна йти власним шляхом. Переходити до сучасної високо розвинутої ринкової економіки,

особливо в аграрній сфері, необхідно системно і комплексно, використовуючи новітні напрацювання з державного та господарського управління, менеджменту, стратегії і тактики дій.

Основною бідою українських сільськогосподарських підприємств є нестача обігових коштів. Розвинені країни допомагають сільськогосподарським виробникам, фінансово підтримують їх. Успіхи країн Західної Європи, США, Канади, Японії, Китаю зобов'язані не стільки ринковій економіці, скільки державній підтримці галузі через дотації, ціни, квоти, кредитно-податкову політику. Ці витрати в розрахунку на душу населення, як вказує академік П. Т. Саблук, становлять: у США – 271 дол., Канаді – 238 дол., в країнах ЄС – 480 дол., в той час як в Україні – 5 дол.¹

Українська економіка настільки виснажена кризовими явищами, а державний бюджет настільки обмежений, що сподіватися на державну допомогу ще довго не доведеться. Треба орієнтуватися на внутрішні можливості наших товаровиробників.

Вихід, на нашу думку, треба шукати в поєднанні сировинних, переробних і торгових галузей в єдиний комплекс. Вибір тут такий: або переробка сільськогосподарської сировини і виготовлення з неї кінцевих продуктів та їх реалізація буде зосереджуватися в руках сільськогосподарських товаровиробників, або процеси переробки і реалізації до кінця монополізують комерційні структури, які і отримують основну частину доходу, створеного в аграрній сфері, а виробництво сировини і надалі буде збитковим.

Перед таким вибором стояли в свій час розвинені аграрні країни. Завдяки створенню потужної харчової промисловості, оптової і роздрібною торгівлі на кооперативних засадах виробники європейських країн та США не допустили перетікання доходів в інші сфери.

Для забезпечення регулювання земельних відносин при передачі землі у власність, спадщину, під заставу, для одержання банківського кредиту, при купівлі-продажу земельної ділянки, визначенні ставок земельного податку, ціноутворенні, обліку сукупної вартості основних засобів виробництва потрібна грошова оцінка землі.

У дореформений період категорію ціни землі не досліджували. Земля, як частка всенародного багатства, залишилася у державній власності, була передана у безстрокове користування колгоспам та підсобним господарствам. Практично не існувало проблеми вартості землі, а ефективність її використання залежала від уміння та здібностей керівника господарства, свідомості та чуття колективізму працівників. Методика грошової оцінки землі була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України «Про

¹ Саблук П. Т. Розвиток аграрної економічної науки в Україні та її завдання в умовах освоєння ринкової системи господарювання / П. Т. Саблук : доп. на Восьмих річних зборах Всеукр. конгр. вчених економістів-аграрників, К., 20-21 червня 2006 р. – К. : ННЦ ІАЕ, 2006. – 26 с.

методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» від 23 березня 1995 року.

Оцінка усіх сільськогосподарських земель здійснена в основному Держкомземом України і, починаючи з 1 січня 2000 року, індексується як загалом в Україні, так і за областями.

В сучасних умовах ціновий диспаритет викликаний значною мірою тим, що вартість землі не враховується в ціні продукції, яка служить критерієм еквівалентності міжгалузевого обміну. Загальною проблемою розвитку сільського господарства України, зумовленою процесами персоніфікації земельної власності в процесі аграрної реформи, є невідповідність індивідуальних земельних наділів оптимальним обсягам виробництва.

Зорієнтованість на відновлення концентрації виробництва, відродження конкурентоспроможних, оптимальних розмірів сільськогосподарських підприємств сприятиме їм в запровадженні досягнень науково-технічного прогресу. Обґрунтування стратегії трансформацій, орієнтованої на розвиток фермерського типу господарювання, кооперацію, кластеризацію, дасть змогу створити належний мотиваційний механізм, зменшити соціальну напругу на селі.

Стан економіки будь-якого суспільства залежить від рівня державного управління та його ефективності. Тому на думку багатьох політиків і державних діячів, у XXI столітті на перший план виходить саме ця проблема. Особливо актуальною вона є для України, адже переважна більшість прорахунків, допущених за роки незалежності, є результатом недосконалої організації влади та недосконалого, слабого політико-адміністративного управління. Її розв'язання – запорука й необхідна передумова вирішення всіх інших умов українського суспільства, яке переживає системну кризу управління.

Роль аграрного сектора у забезпеченні продовольчої державної безпеки, стан розвитку сільського господарства в пострадянський період зумовлюють необхідність державного регулювання та державної підтримки вітчизняних товаровиробників.

Процес державного регулювання – складний. У структурі його організаційного механізму центральне місце займає управління всіма аспектами господарської діяльності агроформувань. У процесі аграрної реформи на підприємствах відбулися зміни у формах власності і господарювання, поступово змінюються методи управління економічними процесами.

Відносини в аграрному секторі економіки регулюються системою економічних, фінансових та інших важелів через механізми оподаткування, цінову, кредитну та амортизаційну політику, фінансову допомогу у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій і бюджетних позик, державні норми і стандарти, регулювання участі інвесторів у приватизації, проведення експертизи інвестиційних проектів та інші заходи.

Більшість елементів організаційно-економічного механізму державного регулювання є загальнодержавними і поширюються на сільське господарство як невід'ємну частину національної економіки. Це зумовлено необхідністю створення сприятливих умов для виробництва вітчизняної сільськогосподарської продукції конкурентоспроможної на вітчизняному і світовому ринках.

Реформування, що відбулися в Україні протягом останніх років, не призвели до суттєвих змін в її економіці. Багато галузей народного господарства, зокрема аграрний сектор все ще перебувають у кризовому стані.

Збудувати ефективний владний механізм можна лише шляхом активного і широкого використання наукових підходів у формуванні принципово нової моделі публічної влади та модернізації її інститутів.

Давно ведуться наукові дискусії про роль і місце держави в регулюванні соціально-економічного розвитку суспільства, про необхідність державного регулювання в ринкових умовах.

Світова історія та сучасна практика свідчать що кожна країна повинна мати свою систему державного управління і регулювання економіки.

Суспільство постійно змінюється, одночасно з ним змінюється і практика управління, роль держави в економічному і соціальному розвитку.

У науковій літературі описано такі головні функції органів виконавчої влади в сфері економіки:

1. Алокативна роль – виправлення викривлень у розділі ресурсів (умови неспроможності ринку).

2. Розподільча (перерозподільча) роль – турбота передусім про справедливість (економічна теорія добробуту).

3. Регуляторна роль – введення в дію законів та інших видів регулювання для ефективного функціонування ринкової економіки.

4. Стабілізаційна роль – макроекономічні функції уряду щодо контролю за інфляцією, безробіттям та економічним зростанням¹.

Ще один підхід визначає такі функції державного управління:

- визначення стратегії соціально-економічного розвитку країни;
- регулювання правових аспектів функціонування ринкової економіки;
- вплив на діяльність суб'єктів господарювання та інтенсивність інвестиційних потоків через систему економічних регуляторів (державний бюджет, податки, кредитна політика, грошова, цінова політика тощо);
- здійснення науково обґрунтованої структурної політики з метою інтенсифікації виробництва, підвищення його конкурентоспроможності на світових ринках;

¹ Данилів Б. В. *Необхідність державної підтримки сільськогосподарського виробництва та відродження тваринництва в Україні* / Б. В. Данилів, Л. С. Кучеренко // *Економіка АПК*. – 2004. – №11. – С. 59-63.

- коригування соціальних параметрів суспільства безпосередньо через важелі соціальних гарантій, пільг, фінансових послуг системи соціального страхування та інше¹.

Тобто держава виступає ключовим фактором створення економічного клімату, сприятливого для підприємницької діяльності. Але її роль має бути відмінною від тієї, яку владні структури виконували в умовах командно-адміністративної системи. Держава, не втручаючись безпосередньо в підприємницьку діяльність, повинна управляти ринком і підтримувати його, стримувати негативні тенденції за допомогою правових чинників, систему оподаткування тощо.

Держава повинна виконувати функції поєднання приватних і суспільних інтересів окремих індивідів, господарств, соціальних груп, зокрема, забезпечення ефективності функціонування ринкової економіки, справедливого розподілу доходів та сприяти макроекономічному зростанню і стабільності економіки.

Необхідно відзначити, що за останні роки в Україні відбулася докорінна зміна економічних функцій держави, спрямованих на забезпечення переходу від адміністративно-командної системи управління національним господарством до нових ринкових відносин. Ринкова трансформація економіки України не може відбутися без її докорінної системної перебудови й переосмислення принципів функціонування господарського механізму. Як у науково-теоретичному так і практичному плані тут повчальним може стати досвід постсоціалістичних країн Східної Європи, які пройшли етап формування передумов ринкової економіки. З іншого боку, слід урахувати й досвід високорозвинутих країн, які нагромадили великий досвід подолання економічних криз. Адже, незважаючи на певні відмінності концептуальних положень, етапності, механізмів практичної реалізації заходів реформ у цих країнах, у головному – врахуванні впливу економічних законів та орієнтації на піднесення виробництва – вони є спільними. Тому для України еталоном повинна бути модель Європейського розвитку, яка є найближчою і зрозумілою.

Держава завжди виконувала класичні економічні функції. Вона законодавчо запроваджувала «загальні правила гри», тобто систему нормативних актів, які регулюють діяльність суб'єктів ринку або правил авторитарної економіки. У державних судових органах розглядали не лише кримінальні справи, але й майнові господарські конфлікти. Держава збирала податки, їй підпорядковувалася армія, залізниця, підготовка кадрів, наука.

Система вільного ринку формується під впливом двох макроекономічних концепцій – кейнсіанської і монетаристської.

З іменем англійського економіста Джона М. Кейнса пов'язується зародження анти циклічного макроекономічного мислення, на відміну від мікроекономіки, у спрощеному вигляді сутність його теорії полягала в

¹ Діброва А. Д. Удосконалення державного регулювання сільськогосподарського виробництва / А. Д. Діброва // Економіка АПК. – 2009. – №7.

комплектуванні державними видатками, коливань недержавних видатків, щоб у такий спосіб стабілізувати валовий попит, а завдяки йому – економічну активність та зайнятість населення. Його ідеї були своєрідним розвитком положень класичної (А. Сміт, Д. Рікардо), та неокласичної теорій. Пізніше кейнсіанська школа об'єднала прихильників різних наукових течій, як ліберальних (П. Самуельсон), так і соціалістичних (А. Лернер, М. Каліцький).

Найбільш повно рекомендації Дж. М. Кейнса ¹ використав у своїй діяльності американський президент Ф. Рузвельт. Він обмежив владу монополій засобами державного контролю їх діяльності, використовував елементи планування в економіці, підвищив рівень соціальної захищеності окремих верств суспільства.

Близьку до цих напрямів політику проводили як у країнах, де були при владі «праві» уряди так і в тих, якими керували соціал-демократи (Італія, Швеція).

Монетаризм ґрунтується на кількісній теорії грошей, які значно та безпосередньо впливають на економіку. Монетаристи вважають, що система вільного ринку забезпечує макроекономічну стабільність на підставі конкуренції (за умови, що держава не втручається у функціонування економіки); незначне збільшення грошової маси (3-5% за рік) сприятиме економічному зростанню, збільшення понад 5% може спричинити підвищення цін. Зменшення грошової маси нижче 3% може зумовити спад виробництва. Отже, зростання виробництва повинно становити 3-5% за рік. Збільшення грошової маси, що випереджає збільшення обсягів виробництва є причиною довготривалої інфляції.

Палким прихильником монетаристської теорії був экс міністр фінансів в уряді Ю. Тимошенко, В. Пинзеник. Переконавшись, що умови в Україні не підходять до монетаристської теорії, тому, що ринкові відносини тут тільки освоюються, та існує загроза виникнення довготривалої системної кризи він зрезигнував із своєї посади і написав заяву про звільнення за власним бажанням.

Кожна із концепцій має позитивні і негативні характеристики. Як засвідчує досвід багатьох держав, монетарний підхід є найпридатнішим для використання в умовах розвинутого ринку за наявності високого рівня розвитку, а кейнсіанський – в період становлення ринку, коли найдоцільніше є втручання держави у розвиток соціально-економічних процесів і насамперед довгострокове регулювання економіки.

Кейнсіанська концепція стабілізації домінувала в повоєнний період в розвинених країнах Європи, що мали зруйновану економіку. Останніми десятиріччями, коли економіка стабілізувалася у США і Європі почали дедалі більше схилитися до монетаризму. В Японії ж з повоєнного часу і сьогодні простежується кейнсіанський підхід до управління економікою.

¹ Кириленко І. Г. Державне регулювання ринку в умовах продовольчої кризи / І. Г. Кириленко // Економіка АПК. – 2003. – №9. – С. 9-16.

Професор І. Р. Михасюк вважає, що в країнах з монетаристською орієнтацією, як звичайно, частина податків у валовому прибутку фірм коливається від 25 до 35%, у країнах, де переважає кейнсіанська політика – від 34 до 45%. В Україні ж питома вага податків досягла такого рівня (за деякими оцінками до 80-90% за якого легальний бізнес стає нерентабельним¹.

У всіх розвинених країнах базовими елементами механізму координації системи господарювання є ринок і держава. Важливе практичне значення має проблема їхнього раціонального співвідношення, яке не є сталим і залежить від багатьох умов: рівня економічного розвитку, специфіки виробництва, концентрації і спеціалізації виробництва, менталітету нації та ін. Ось чому практично неможливо розробити модель співвідношення між ринковим і державним механізмами кооперації національної економіки, яка була б спільною для всіх країн. Обидва механізми мають свої переваги і недоліки, а тому головним завданням держави є раціональний розподіл функцій між ними. Держава регулює ті сфери і процеси, які ринок виконує недостатньо ефективно, або не в змозі координувати взагалі.

Дослідженнями вчених підтверджується, що ринкова економіка незахищена від таких негативних явищ, як неповна зайнятість населення, циклічність економічного розвитку, монополізм, нестабільність рівня цін, несправедливий розподіл доходів тощо. Є сфери діяльності, які не завжди вигідні для приватного бізнесу – наука і освіта, охорона здоров'я, оборона, охорона довкілля, є також сфери, де ринкові механізми спрацьовують або із запізненням, або не спрацьовують зовсім (зокрема, це стосується ринку робочої сили). Багато економічних проблем мають соціальний і політичний характер, і втручання держави для їх вирішення є не обов'язковим².

Виходячи із вищесказаного можна зробити висновок, що визначальними обов'язками держав з розвинутою економікою і аграрним ухилом повинні бути:

- забезпечення високого рівня зайнятості населення і рівня життя особливо на селі, комплексного розвитку сільських територій;
- сприяння стабільним темпам зростання національного виробництва та високій його ефективності, зокрема сільськогосподарського виробництва, вирішення проблеми державної продовольчої безпеки;
- для покращення стану здоров'я та тривалості життя забезпечити доступність медичної допомоги шляхом надання гарантованого мінімуму безплатних медичних послуг, впровадження системи медичного страхування, широкої пропаганди здорового способу життя;
- основною метою соціальної політики вважати подолання бідності, особливо на селі та формування потужного середнього класу;

¹ Михасюк І. Державне регулювання економіки : підручн. / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залоза. – Львів : Українські технології. – 1999. – 640 с.

² Михасюк І. Державне регулювання економіки : підручн. / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залоза. – Львів : Українські технології. – 1999. – 640 с.

- для покращення демографічної ситуації, особливо в сільській місцевості забезпечити вирівнювання соціальних умов проживання в містах і селах, зокрема приблизно однакові доходи та заробітну плату;
- вдосконалення ціноутворення на продукцію АПК, міжгалузевих зв'язків, стимулювання різноманітних форм кооперації та агропромислової інтеграції, розвиток інфраструктури агропромислового ринку;
- перерозподіл доходів на користь найменш захищених груп населення;
- сприяння розвитку раціональних зовнішньоекономічних зв'язків.

Держава регулює грошовий облік, забезпечує стійкість національної валюти, регулює взаємовідносини між підприємцями і найманими працівниками, гарантує безпеку національної економіки.

З врахуванням того, що ринковий механізм не може самостійно розробити стратегічні програми розвитку науки і технологій, що функцію повинна брати на себе держава, особливо у разі планування довготермінових закордонних інвестицій з тривалими термінами окупності, високим ступенем ризику тощо.

Механізм державного управління економікою – це сукупність різноманітних важелів, інструментів, за допомогою яких держава веде економічну діяльність. Інструментарій державного регулювання різноманітний. Найважливішими є економічні методи.

Аграрне виробництво в Україні, як і в більшості країн світу поставлене в нерівні умови стосовно інших галузей економіки. Його розвиток залежить від якості землі, природнокліматичних умов, сезонності виробництва, технології тощо. Це зумовлює не тільки необхідність державного регулювання, але й прямої державної підтримки.

З прийняттям ряду правових актів Верховною Радою України указів Президента, урядових постанов, при відсутності Закону України «Про аграрну реформу» в Україні розпочалися аграрні реформування. Вони охопили всі складові: земельну реформу, реформу відносин власності та господарювання, міжгосподарських і зовнішньоекономічних відносин.

Загалом було розроблено і впроваджено у життя сотні законів, указів та нормативно-правових документів, що були спрямовані на реформування аграрних відносин, нової для нас аграрної політики держави.

Найбільш значущі з них: Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р., Земельний Кодекс України від 25 грудня 2001 р., укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку» від 6 червня 2000 р. «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років» від 28 січня 2001 р. Прийнято ряд правових нормативних актів щодо правового визначення функцій виконавчих органів АПК, насамперед, Указ Президента України про Міністерство аграрної політики України від 7 червня 2000 р.

Не все при цьому відбувалося виважено. Нерідко приймалися правові акти, які не могли бути виконані через їх недостатню відпрацьованість, відсутність державних коштів.

І. Г. Кириленко вважає, що держава повинна пом'якшувати негативні дії ринкового механізму, а по можливості їх усувати. Крім того, держава бере на себе її соціально-економічні функції, які взагалі не можуть бути організовані на ринкових принципах. Всі інші регулятивні функції по відношенню до національної економіки – прерогатива ринку¹.

Підсумовуючи вище викладене можна зробити висновки, що встановлення оптимального співвідношення ринку і держави як регуляторів економіки ускладнюється низкою чинників:

Може наступити так зване «фіаско уряду» (політика уряду призведе до неефективного використання ресурсів). Може відбутися послаблення конкуренції на внутрішньому і зовнішньому ринках. Руйнують економіку високі податки через зниження економічної активності приватних підприємств.

Державний механізм управління економікою не може бути «чарівною паличкою», яка автоматично усуває недоліки ринкового механізму. Нерідко тут спрацьовує психологія чиновників, які намагаються використовувати державні установи у власних інтересах, ставлять власні інтереси вище державних.

Оптимальне співвідношення ринку і держави не є сталою величиною. Воно динамічне, постійно змінюється під впливом багатьох соціально-економічних чинників. Надмірне, часто неефективне втручання держави в економічні та соціальні процеси нерідко приводить до загострення соціально-економічних суперечностей в суспільстві.

У всіх розвинених країнах базовими елементами механізму координації системи господарювання є ринок і держава. Важливого практичного значення набула проблема співвідношення між ними, воно є не сталим і залежить від багатьох умов.

Кризовий стан аграрного сектора України зумовлений тим, що сукупність заходів державного регулювання вітчизняної економіки, в тому числі аграрної, формуються спонтанно, в міру загострення суперечок щодо них.

Держава регулює ті сфери і процеси, які ринок виконує недостатньо ефективно або не може координувати взагалі.

Беручи до уваги зовнішні пріоритети України виникла потреба в удосконаленні існуючої системи державного регулювання діяльності господарюючих суб'єктів аграрного сектора, приведення її у відповідність до вимог СОТ та ЄС, а також формування на цій основі такого механізму

¹ Кириленко І. Г. Трансформація соціально-економічних перетворень у сільському господарстві України : проблеми, перспективи / І. Г. Кириленко. – К. : ННЦ «Інститут аграрної економіки», 2005. – 452 с.

державного регулювання аграрного виробництва, який сприяв би виведенню сільського господарства з кризового стану.

Економічна діяльність держави охоплює всі форми і засоби реалізації економічних цілей і завдань. Механізм державної економіки – це сукупність різноманітних важелів, інструментів з допомогою яких держава веде економічну діяльність.

Загальна постановка питання щодо державного регулювання аграрного сектора економіки повинна спрямовуватися на створення моделі, розробку методології побудови відкритої конкурентної економіки ринкового типу, інтегрованої у світову господарську систему, наближену до рівня економічно розвинутих країн та формування схеми її реалізації з відповідними розрахунками щодо ресурсного забезпечення цього процесу.

Державна підтримка виробників сільськогосподарської продукції в Україні здійснюється прямими методами (безпосереднє фінансування) та непрямыми (створення сприятливих умов господарювання, розбудова інфраструктури села тощо).

До основних методів прямої державної фінансової підтримки належать: бюджетне фінансування, бюджетні компенсації, бюджетні дотації, дотації спеціальних фондів, кредитні субсидії, фінансування цільових програм розвитку, а державна підтримка непрямыми методами – шляхом цільового оподаткування, фінансової підтримки цін, фінансування досліджень і практичних розробок, фінансування професійної підготовки кадрів, фінансування інформаційного забезпечення, фінансування розвитку соціальної інфраструктури.

Світова тенденція передбачає переорієнтацію аграрної політики від підтримки управління сільським господарством до підтримки розвитку сільських територій, захисту прав споживачів сільськогосподарської продукції, екологічної безпеки аграрного виробництва.

5.2 Organizational, Legal and Financial Basis of Patrol Police Activity in Georgia

Ukraine's adoption of the course on European integration was conditioned by the rapid development of legislative activity, the formation of civil society and state-building, as well as the reform of a number of state bodies, including the law-enforcement system.

The first and main achievement of the new leadership of the state is the creation of the National Police of Ukraine, which replaced the Ukrainian militia. A patrol police is created, which is the initial step towards the creation of an effective National Police. Instead, an effective police force is a police force that is effective