

# ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

## ЩОДО ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА



### **В. В. Мушенок**

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування імені академіка В. З. Янчука

*У статті, на підставі аналізу існуючих в правовій науці теоретичних визначень і переліків принципів загального державного управління та управління аграрним сектором зокрема, запропоновані основні сучасні принципи правового регулювання державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні.*

**Ключові слова:** принципи, правовий механізм, державна фінансова підтримка, державне управління, сільськогосподарське виробництво.

*В статье, на основании анализа существующих в правовой науке теоретических определений и перечней принципов общего государственного управления и управления аграрным сектором в частности, предложены основные современные принципы правового регулирования государственной финансовой поддержки сельскохозяйственного производства в Украине.*

**Ключевые слова:** принципы, правовой механизм, государственная финансовая поддержка, государственное управление, сельскохозяйственное производство.

*In the article, on the basis of analysis of existing in legal science theoretical determinations and lists of principles of*

*general state administration and management an agrarian sector in particular, authorial vision of basic modern is offered principles of the legal adjusting of state sponsorship by an agricultural production in Ukraine.*

**Keywords:** *principles, legal mechanism, state sponsorship, state administration, agricultural production.*

Об'єктивна потреба фінансів, тобто наявність товарно-грошових відносин, розподіл сукупного суспільного продукту, контроль за господарською діяльністю, зумовлює необхідність управління ними. Фінансова діяльність держави – це формування, розподіл й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення здійснення функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів [1, с.11].

Фінансова підтримка всіх галузей економіки на сучасному етапі в тій чи іншій мірі здійснюється державою та виступає необхідним складником механізму соціального управління, забезпечуючи спрямування фінансових ресурсів у відповідні галузі економіки, управління, соціальну сферу.

Сільськогосподарське виробництво в Україні є однією з найважливіших галузей, яка повинна вирішувати проблеми виробництва сільськогосподарської продукції для забезпечення продовольством населення нашої держави та в певній мірі сприяти вирішенню світової продовольчої проблеми. Сьогодні на процес створення сільськогосподарської продукції впливає значна кількість соціально-економічних, державно-правових та інших факторів. Зокрема, негативні природні фактори щорічно втручаються в процес сільськогосподарського виробництва,

завдаючи шкоди результатам діяльності та збільшуючи витрати аграрників на виробництво продукції.

Однією з можливостей компенсації таких витрат є державна фінансова підтримка сільського господарства. Проте, за умов обмеженості бюджетних ресурсів в Україні, особливої важливості набуває проблема формування правового механізму оптимізації державної підтримки сільського господарства та підвищення ефективності бюджетних витрат. З огляду на це, сьогодення ставить перед вітчизняною фінансово-правовою наукою завдання визначення нових основних принципів правового регулювання державної фінансової підтримки сільського господарства.

До теперішнього часу формування та характеристика принципів правового регулювання державного управління економікою загалом, та зокрема управління сільськогосподарським комплексом здійснювалося правознавцями в наукових статтях і монографіях. Науково-теоретичне підґрунтя щодо визначення принципів державного управління в галузі сільськогосподарського виробництва закладено в працях таких відомих вітчизняних учених, як О. М. Бандурка, Г. В. Бех, Л. К. Воронова, О. О. Дмитрик, Й. С. Завадський, А. Г. Зюнькін, В. І. Курило, М. П. Кучерявенко, О. А. Лукашев, В. П. Нагребельний, О. П. Орлюк, Ю. В. Пасічник, П. С. Пацурківський, І. М. Пахомов, М. О. Перепелиця, О. П. Рябченко, І. П. Сафонов, М. М. Тищенко, В. Д. Чернадчук та ін.

Зокрема М. П. Кучерявенко, зазначає, що фінансова діяльність держави здійснюється згідно з низкою принципів, основні з яких закріплено Конституцією України. Науковцями виділені такі основні принципи фінансової діяльності держави: законність, плановість, гласність, системність [1, с.13].

На нашу думку, ці принципи безперечно визначають основу фінансово-правової діяльності держави, однак потребують суттєвого доповнення, враховуючи різноплановість функціонування і розвитку кожної галузі економіки держави.

Державна підтримка аграрних товаровиробників, на думку І. П. Сафонова, повинна здійснюватись на властивих їм, чітко визначених і всебічно обґрунтованих принципах. Це дасть змогу створити належні умови для державної підтримки аграрних товаровиробників, яка була б спроможна гнучко реагувати як на зміни зовнішнього середовища, так і на процеси, що відбуваються в суспільстві. Науковцем виокремлені такі принципи: аграрний протекціонізм, законність, гласність, узгодженість і взаємоповнення, контроль, соціальна спрямованість [2, с.7].

Використання вказаних принципів, на нашу думку, позитивно вплине на створення державою сприятливого середовища для їх розвитку. Але цей перелік дещо однобічний, оскільки передбачає лише надання фінансової та іншої матеріальної допомоги від держави аграрним суб'єктам, не приділяючи уваги видам їх непрямої підтримки.

В. І. Курило проводить ґрунтовний аналіз принципів державного управління аграрним сектором економіки України та виокремлює найважливіші на сучасному етапі розвитку сільськогосподарської галузі. Серед основних визначено: державний аграрний протекціонізм, цільова державна підтримка сільського господарства, забезпечення продовольчої безпеки, рівність усіх форм господарювання, поєднання економічних і соціальних цілей, правова захищеність аграрного підприємництва. На думку науковця, врахування визначених ним принципів має значимість для відродження галузі як потужного економічного напрямку в еконо-

мічній системі України, що забезпечить не лише розвиток сільськогосподарського виробництва як галузі, а й відновлення соціальної складової аграрної сфери в цілому – зайнятості сільського населення, створення сучасної, гідної життя людини соціально-побутової інфраструктури на селі та збереження і розвиток українського народу [3, с.127].

Здійснена глибока теоретична характеристика принципів державного управління аграрним сектором економіки України та визначений вичерпний перелік принципів реалізації державної виконавчої влади у галузі сільського господарства, який є основою для нашого власного формування переліку основних принципів державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва.

Незважаючи на певну кількість наукових досліджень щодо визначення принципів державного управління загалом та аграрним сектором зокрема, на сьогодні залишається проблема визначення загальних принципів державної фінансово-правової підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні.

Метою цієї статті є формулювання найефективніших на сучасному етапі принципів державної фінансової підтримки сільського господарства в Україні на підставі аналізу існуючих в правовій науці загальних принципів державного управління та принципів управління аграрним сектором економіки.

Важливою проблемою реалізації державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні, на наш погляд, є проблема вироблення та становлення сучасних принципів правового механізму цієї підтримки. Актуальність зазначеного полягає в тому, що державна підтримка, як інструмент реалізації державної влади, багатозначна за обраними цілями і завданнями. Це, у свою чергу, слугує об'єктивною причи-

ною прояву й належного обґрунтування найістотніших, специфічних, стійких зв'язків і відносин, притаманних саме цьому виду підтримки, закладених в її основу принципах. Принципи обґрунтовують, роз'яснюють та відображають зміст і взаємозв'язки між об'єктом та суб'єктом підтримки.

В. І. Курило зауважує, принципи значною мірою визначаються соціально-економічними умовами, що склалися в суспільстві. Їх ігнорування призводить до того, що зміни, які відбуваються в сфері державної підтримки сільськогосподарського виробництва, здійснюються, виходячи з суб'єктивних поглядів [3, с.78].

Аналізуючи позицію науковця, слід зробити висновок, що на сучасному етапі реформування відносин у сільському господарстві, необхідні нові підходи до визначення принципів правового механізму сучасної державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників. Для повного та об'єктивного формулювання основних принципів сучасної державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва необхідно розглянути теоретичні визначення основних понять, сформульованих правовою наукою.

Зокрема, термін «принцип» походить від лат. «*principium*» – початок, закон, принцип [4, с.225], що тлумачиться як вихідні, фундаментальні положення, орієнтири, перевірені теорією і практикою [5, с. 98].

Як правило, принципи формулюються у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності. Термін «принцип» має декілька значень, одне з яких основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду. Отже, принципи управління – це вихідні основоположні вимоги, якими ке-

руються суб'єкти управління на практиці [3, с.122].

О. П. Рябченко відзначає, принципи державного управління універсальні, їх можна застосовувати для впливу на будь-який об'єкт – певну сферу суспільних відносин: економічну, соціальну, гуманітарну, наукову, технічну. Згідно з системним підходом кожна сферу можна розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами [6, с. 29].

Існують різні підходи до класифікації і систематизації принципів управління. З урахуванням особливостей державного управління виокремлюють такі підсистеми (блоки) принципів управління: загальні (загальносистемні), організаційно-технологічні, окремі. Перші розкривають змістову і загальноцільову направленість управління, другі – його організаційну і технічну сторони, треті стосуються головним чином безпосереднього керівництва діяльністю людей, учасників управлінського процесу і виконавців [5, с. 14-15].

Також науковець виділяє три засади систематизації принципів державного управління економікою:

перша – закономірність, притаманна державному управлінню економікою, а також закономірність, притаманна кожному структурному елементу економіки. У першому випадку йдеться про загальносистемні принципи, у другому – про специфічні [6, с. 31];

друга – закономірність, відносини, взаємозв'язки між елементами державного управління, тобто онтологічний аспект принципів державного управління. У цьому випадку виокремлюють структурні принципи державного управління [7, с. 192].

третья – виділяють залежно від аспектів спеціалізованої господарсько-управлінської діяльності [7, с. 197]. Однак ана-



ліз змісту цієї засади дає змогу зробити висновок щодо її тотожності із специфічними принципами першої засади поділу принципів [6, с. 30-31].

Розглянемо характеристику принципів державного управління у розрізі їх поділу на загальносистемні, організаційно-технологічні та окремі.

До загальносистемних принципів відносять: об'єктивність, універсальність, демократизм, законність, розподіл влад, делегування повноважень, керованість та контролюваність, соціальну спрямованість, принцип оптимізації управління, конкуренції, принцип комплексності, публічності [6, с. 31]. Крім наведених, загальносистемними також є принципи: наукової обґрунтованості, системності, директивності та термінальності управління, гуманізму, правової впорядкованості, індикативного планування, саморегулювання, додатковості, казуальності, зворотного зв'язку, інформаційної достатності, еволюціонізму, вірогідності, соціального прогнозування (передбачення) [5, с. 16-22].

Застосування принципів надає управлінській діяльності держави цілеспрямованого характеру. Ефективне застосування принципів державного управління аграрним сектором економіки передбачає досягнення узгодженості, цілеспрямованості, надійного зв'язку між підсистемами системи державного управління загалом, державного управління економікою та державного управління аграрним сектором економіки зокрема.

Принципи державного управління аграрним сектором економіки, на нашу думку, необхідно виокремити як фундаментальні, науково обґрунтовані та здебільшого законодавчо закріплені положення, які відображають відповідні існуючій формі держави об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між керівним суб'єктом дер-

жавного управління аграрним сектором економіки та відповідними об'єктами управління.

Отже, для визначення загального механізму правового регулювання державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва доцільно виділити принципи такої підтримки, оскільки саме вони визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державної фінансової підтримки аграрників.

Зрозуміло, що в зазначеній ситуації усвідомити таке поняття як механізм державної підтримки сільськогосподарського виробництва на універсальних засадах досить складно. Тому, виходячи з вищевикладеного, необхідно інтерпретувати існуючі поняття механізму в одну коротку смислову форму. У зв'язку з цим, механізм державної підтримки сільськогосподарського виробництва – це сукупність необхідних важелів, за допомогою яких держава здатна спрямувати процеси і явища в об'єктивно необхідне русло потреб з тим, щоб стимулювати підвищення народного добробуту й активізувати виробництво, пропозицію і попит, зростання дохідності виробничого сектору економіки.

Доцільно, щоб формування правового механізму здійснювалося на засадах спеціальних принципів, тобто правового регулювання відносин держави і аграрних товаровиробників. На нашу думку, вищевикладені визначення принципу необхідно доповнити таким визначенням. Принцип – це основне вихідне і безальтернативне положення будь-якого вчення, що визначає основу побудови правового механізму. Щодо державної підтримки, то під принципом слід розуміти основні керовані орієнтири, до яких необхідно послідовно рухатись. В сучасних умовах принцип, як такий, необхідно виділяти як самостійний і важливий чинник

вдосконалення механізму державної підтримки сільськогосподарського виробництва.

Взявши за основу наукові надбання різних галузей суспільних наук, визначимо принципи, які в першу чергу призначені фінансово-правовому механізму державної підтримки сільськогосподарського виробництва в послідовності за ступенем їх важливості та необхідності застосування.

Принцип об'єктивності – передбачає врахування усіма складовими управлінської системи об'єктивно існуючих закономірностей розвитку аграрного сектору. Недотримання цього принципу неминуче призведе до відхилень від об'єктивних законів існування та розвитку аграрної галузі, а, відтак, і завдасть шкоди. Для сільськогосподарського виробництва, що значною мірою залежить від природних чинників, цей принцип по-справжньому набуває домінуючого значення.

Принцип законності – один з основних принципів державної підтримки. Його зміст означає, що державна підтримка аграрного сектору економіки держави, повинна здійснюватись на суворому дотриманні норм закону у всіх напрямках такої підтримки. Саме тому цей принцип є основою правової держави.

Принцип наукової обґрунтованості – полягає в тому, що державна підтримка здійснюється на основі наукового обґрунтування, тобто із застосуванням наукових підходів, методів, концепцій та прогресивного світового досвіду. Суворе дотримання принципу науковості дає змогу уникати суб'єктивізму при прийнятті відповідальних рішень.

Принцип керованості та контролюваності – передбачає наявність у державних органів реальних владних важелів впливу та контролю за використанням державної підтримки аграрними підприємствами.

Принцип соціальної спрямованості – передбачає пріоритет соціальних інтересів над загальнодержавними. Де-юре цей принцип закріплений у ст. 1 Конституції України, в якій проголошена, зокрема, соціальна орієнтація нашої держави. Крім очевидних положень, цей принцип має і глибинні: пріоритет у вирішенні питань соціально-економічного розвитку сільських територій.

Принцип додатковості – полягає в доповненні нормативного регулювання процесом спонтанного саморегулювання, що забезпечує їх природний баланс. В аграрному секторі економіки постійно виникають всілякі непередбачувані обставини, які доповнюють або взаємовиключають одна одну. Типовим для сільського господарства є виникнення природних, зокрема, кліматичних та техногенних катаклізмів, які мають безпосередній, як правило, згубний вплив на сільськогосподарське виробництво, що є важливим чинником сталого розвитку цієї стратегічно важливої для України економічної галузі.

Принцип стимулювання – посилення залежності результатів виробничої діяльності від рівня державної підтримки. Поряд з грошовими, слід застосовувати інші форми стимулювання, забезпечуючи рівність і диференціацію щодо державної підтримки, реалізацію інтересів й пріоритету кожного підприємства. Життєві потреби та інтереси товаровиробників – основне джерело їх соціально-економічної активності, стимул до економічного зростання і відтворення. Без урахування цих вимог неможливо правильно зорієнтувати виробництво на розв'язання того чи іншого завдання.

Принцип державного аграрного протекціонізму – полягає у всебічному захисті державою економічних інтересів сільськогосподарських товаровиробників на внутрішньому і зовнішньо-

му ринках. Сьогодні в Україні, за словами А. М. Статівки, закладено основи для правового забезпечення державного протекціонізму аграрного сектору економіки, в якому слід вбачати систему протекцій, опікування (протегування) держави при проведенні своєї економічної політики в загальнонаціональних масштабах, а також доцільність впливу держави на відносини, що складаються у різних галузях аграрного виробництва, переважно на основі застосування економічних заходів і методів [8, с. 42].

На нашу думку, вищезазначені основні принципи правового механізму державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні мають бути доповнені соціально направленими принципами, які передбачатимуть здійснення державної фінансової підтримки аграрників в контексті комплексного розвитку сільських територій та підтримки сільського населення.

Таким повинен стати принцип соціального демократизму. Дотримання цього принципу веде до встановлення постійного та стійкого взаємозв'язку і взаємозалежності між державою й суспільством. На практиці цей принцип передбачає врахування інтересів та потреб сільського населення в процесі державної фінансової підтримки аграрної галузі. Метою державної підтримки у переважній частині економічних галузей мають бути інтереси громадян. Ця ознака є однією з визначальних для правової держави, курс на побудову якої проголошений в Україні.

Однак основоположним на сучасному етапі розвитку нашої держави, на нашу думку, повинен стати принцип повноти продовольчого забезпечення. На сьогодні це є одним з надзвичайно актуальних завдань державної фінансової підтримки аграрного сектору економіки України. Адже забезпечення населення держа-

ви продуктами сільського господарства та переробки його сировини (продуктами харчування) є забезпеченням однієї із складових національної безпеки держави – продовольчої безпеки. Зазвичай, крім названого стратегічного завдання, сільське господарство виконує й інші завдання, зокрема забезпечення сировиною для переробки деякі галузі промисловості.

В. І. Курило наголошує, що продовольча безпека – це проблема, з якою повсякчас стикається людство загалом й окремі країни. Україна не має застережень щодо потенціалу сільського господарства, а тому виникає питання про актуальність дослідження будь-яких аспектів цієї проблеми [3, с. 87].

На нашу думку, національну продовольчу безпеку слід розглядати як гарантовану здатність держави на принципах самозабезпечення основними харчовими продуктами та їх економічної і фізичної доступності, незалежно від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників, задоволення потреби населення, в особі кожного громадянина, продуктами харчування в необхідному обсязі, асортименті та якості на рівні, що забезпечує його здоров'я та інтелектуальний розвиток.

Аналіз внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на рівень продовольчого забезпечення населення, показав, що загрозу продовольчій безпеці країни завдає криза аграрного сектору економіки. Безсистемне реформування сільськогосподарства, знищення великого товарного виробництва, усуненість держави від підтримки аграрного товаровиробника обумовило значне падіння обсягів виробництва сільськогосподарської продукції.

Одним із головних чинників продовольчої безпеки є формування нормативно-правової бази, яка створить формально-інституційну основу розвитку еконо-

мічних відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки держави.

Формування законодавства в аграрній сфері, яке враховуватиме сучасні реалії в цьому важливому народногосподарському комплексі, повинно здійснюватись в кількох напрямках. Слід прийняти цілу низку законів, які визначатимуть зміни відносин щодо власності на землю і на засоби виробництва, а також закони, що регламентуватимуть процеси формування нових форм господарювання на селі, стимулюватимуть розвиток сільськогосподарського виробництва, регулюватимуть окремі сфери АПК та види виробництва сільськогосподарської продукції, її імпорт та експорт, податки, питання раціонального використання та охорони природних ресурсів, забезпечення економічної безпеки в сфері АПК. Частина з них вимагає узгодження з іншими нормативно-правовими актами, доповнення, вдосконалення відповідно до вимог, що виникають у процесі проведення реформи. Слід враховувати також і необхідність гармонізації цього законодавства із законодавством ЄС, оскільки така необхідність диктується об'єктивно у зв'язку з глобальними інтеграційними процесами.

Отже, дотримання розглянутих принципів є однією з найважливіших обставин вдосконалення фінансово-правового механізму державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні.

Проведений аналіз існуючих в правовій науці теоретичних визначень і переліків принципів загального державного управління та управління аграрним сектором зокрема, дає змогу запропонувати найефективніші на сучасному етапі принципи правового регулювання державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні.

Створення правового механізму сучасної державної підтримки сільсько-

господарського виробництва за такими принципами дасть змогу для відродження галузі, як потужного напрямку в економічній системі України, що забезпечить не лише розвиток сільськогосподарського виробництва як галузі, а й відновлення соціальної складової аграрної сфери загалом – зайнятості сільського населення, створення сучасної, гідної життя людини соціально-побутової інфраструктури на селі та збереження і розвиток українського народу.

## Література

1. Фінансове право України: підруч. За заг. ред. д. ю. н., проф. М. П. Кучерявенка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 320 с.
2. Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. академ. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006.
3. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. ... д. ю. н.: 12.00.07. / Нац. аграрн. універс. – К., 2007. – 419 с.
4. Грищенко С. П. Латинська мова й основи римського права: навч. посіб. – К.: Центр навч. літ., 2005. – 336 с.
5. Государственное управление: основы теории и организации. Учеб. В 2-х т. Т.2 / Под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: Статус, 2002. – 592 с.
6. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: моногр. / За заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 315 с.
8. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): навч. посіб. / За заг. ред. д. ю. н., проф. І. П. Голосніченка. – К.: КІВС, 2002. – 141 с.