

7. Анализ затрат на государственное регулирование и его результатов — установление благоприятных результатов предлагаемого метода регулирования, детальный и, где это возможно, точный подсчет всех потенциальных благоприятных результатов, обоснование механизма, посредством которого предполагается достижение этих результатов, а также применение подобного анализа относительно оценки затрат.

Государственное регулирование экономики и предпринимательской деятельности должно применяться только в случае доказанности превышения потенциальных результатов над его потенциальными затратами. Цели регулирования и методы достижения этих целей следует избирать сообразно степени их соответствия общественным интересам. Регулирование цен и производительности на конкурентных рынках необходимо сокращать до минимума. Доступ на рынок нужно регулировать только там, где это необходимо для обеспечения здоровья и безопасности населения либо управления национальными ресурсами.

Регулирование не является конечным само по себе. В любом случае регулирование ведет к государственному вмешательству в рынок. Нередко государства в странах, находящихся в процессе трансформации к рынку, вмешиваются в экономику более часто, чем это необходимо, во вред экономике в целом. Такое вмешательство принимает форму законодательных или административных мер либо даже государственного участия в деятельности, которую должны осуществлять субъекты предпринимательской деятельности. Даже при наличии оснований для регулирования государства часто действуют таким образом, который не соответствует рыночному механизму, к примеру, следуя протекционистской политике либо субсидированию больших и неэффективных предприятий во вред экономике в целом. Следует избегать чрезмерного регулирования экономики и предпринимательской деятельности.

Вместо государственного вмешательства в экономику в качестве основного регулятора экономики должен выступать конкурентный рынок, поддерживаемый конкурентным законодательством. Там, где государственное воздействие на экономику все же требуется, приоритет должен отдаваться его способам, основанным прежде всего на стимулах, а не командным и контрольным способам.

При осуществлении государственного воздействия на экономику во избежание неадекватности используемого метода регулирования и его цели необходимо принимать во внимание следующее. В структурно конку-

рентных отраслях приоритет должен быть отдан рыночной системе перед регулированием рынка. Для достижения целей воздействия необходимо использовать не одно средство, а систему средств и методов, включая стимулы. Государству следует осуществлять и продолжать экономическое дерегулирование в тех сферах, где складывается эффективная конкуренция. Имеется много сфер экономики, где альтернативы регулирования могут работать более эффективно, чем регулирование для достижения тех же целей.

Государственное регулирование предполагает возможность использования принудительного механизма к субъектам предпринимательской деятельности, которые не соблюдают установленные законодательством правила. Альтернативой этому является использование опосредованных методов государственного воздействия в виде содействия и поощрения предпринимательства. Рыночный подход для достижения целей государственного воздействия на экономику предполагает в большей степени использование стимулов, а не принуждения. Желательное с позиции общественных интересов поведение предпринимателей может быть достигнуто не только с помощью государственного регулирования, а посредством стимулов, которые побуждают их действовать определенным образом, который соответствует их собственным интересам.

Государство может обеспечить такие стимулы, в частности, посредством налоговой политики. Снабжение потребителей более точной информацией в отношении потенциальных рисков, связанных с той или иной продукцией отдельных предпринимателей, может быть более эффективным средством обеспечения безопасности товаров, чем запрет выпуска отдельных товаров или установление государственных стандартов их качества. Информационный подход в качестве альтернативного государственному регулированию, в том числе распространение информации о нежелательных последствиях, связанных с использованием определенной продукции, может быть действенным стимулом в производстве предпринимателями более безопасных товаров.

В конечном счете государственное регулирование предпринимательства направлено на создание предпринимательской среды, благоприятной для развития предпринимательства. Важное значение для осуществления такого регулирования имеет Указ Президента Украины «О введении единой регуляторной политики в сфере предпринимательства» от 22.02.2000 г. № 89/2000.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности не является достаточным для создания благоприятного окружения предпринимательства. Необходимо формирование комплекса организационно-правовых средств для создания макросреды предпринимательской деятельности, включая развитую инфраструктуру поддержки предпринимательства, правовые механизмы стимулирования развития предпринимательской деятельности и эффективной системы защиты прав и законных интересов предпринимателей, а также общественных и государственных интересов в сфере предпринимательства.

ПРО АГРАРНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ І ПРОБЛЕМИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Анатолій Статівка,

д-р юрид. наук,
Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого,
м. Харків



Майже десятирічний досвід реформування агропромислового комплексу України (АПК) показав, що він не тільки не покращив свою діяльність, а й постійно переживає гостру економічну кризу. З року в рік зменшується обсяг виробництва сільськогосподарської продукції, велика кількість сільськогосподарських земель вийшла з обігу, різко знизилась родючість ґрунту, соціальні проблеми села і його трудівників не вирішуються. Одним із чинників, що впливає на таку ситуацію, є велика невідповідність між праворегулюванням і правозастосуванням у галузі АПК.

Із самого початку реформ поступово було прийнято ряд спеціальних Законів України та інших нормативно-правових актів компетентних органів держави, а саме: «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві України» (1992), «Про колективне сільськогосподарське підприємство» (1992), «Про селянське (фермерське) господарство» (1993), «Про насіння» (1993), «Про племінне тваринництво» (1993), «Про поставки продукції для державних потреб» (1995), «Про сільськогосподарську кооперацію» (1997), «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» (1998), «Про фіксований сільськогосподарський податок» (1998) та ін. Відповідно до зазначених законів і на їх основі було прийнято низку указів Президента України і постанов Кабінету Міністрів України та відомчих нормативно-правових актів. У цілому закони, укази та інші відомчі підзаконні нормативні акти більшість позитивно врегулювали великий комплекс суспільних відносин в АПК. Проте розрив між праворегулюванням і правозастосуванням таким чином ліквідувати не вдалося.

Аналіз сучасного аграрного законодавства України дає змогу констатувати, що воно не може повною мірою сприяти стабілізації та піднесенню сільськогосподарського виробництва. Це можна пояснити так.

По-перше, великий масив нормативного матеріалу поданий у законах України, указах Президента, постановах уряду та відомчих нормативних актах. З цього можна дійти висновку, що, з одного боку, в аграрному законодавстві України намітились деякі позитивні тенденції, пов'язані з підвищенням ролі законів. В умовах, коли закон домінує в системі нормативних джерел, менше потреби в оперативно-розпорядчих актах виконавчої влади. З іншого боку, слід визнати, що тенденція до зростання ролі закону в регулюванні аграрних відносин не стала стійкою. Це пояснюється тим, що серед нормативних джерел у цій сфері досі мають перевагу укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України. Так, в п. 4 ст. 1 Закону України «Про поставки продукції для державних потреб» від 22.12.95 р. передбачено, що особливості, які виникають у зв'язку з поставками (закупкою) для державних потреб сільськогосподарської продукції, продовольства, регулюються окремими актами законодавства України. З цього положення випливає, що відносно із закупівлі аграрної продукції регулюються як положеннями зазначеного Закону, так і спеціальними нормативними актами, що видаються в розвиток його приписів. Саме в розвиток п. 4 ст. 1 цього Закону Президентом України видано Указ «Про задоволення державних і регіональних потреб у сільськогосподарській продукції на 1996 рік» від 18.01.96 р., а також постанову Кабінету Міністрів України «Про задоволення державних потреб у

сільськогосподарській продукції на 1996 рік» від 12.03.96 р., де закріплені особливості правового регулювання поставок сільськогосподарської продукції для державних потреб. Слід зазначити, що положення наведеного Указу і постанови, з точки зору їхньої юридичної дії, мають тимчасовий характер, оскільки вони були розраховані тільки на 1996 рік. Тимчасову дію правових приписів про закупівлю аграрної продукції не можна визнати позитивним явищем, і це спостерігається протягом кількох років. Таке становище не сприяло стабільності розвитку суспільних відносин щодо закупівлі аграрної продукції і продовольства та їх правового регулювання.

По-друге, велика кількість нормативно-правових актів мають неоднакову юридичну силу. Аграрно-правові норми широко застосовуються в різних законодавчих і підзаконних нормативних актах, що належать до інших галузей права. Багато відомчих нормативно-правових актів суперечать аграрним законам або дають підстави для їхнього двоякого тлумачення¹. Це все вказує на вади аграрного законодавства, що, в свою чергу, зумовлюють сучасні проблеми аграрного правозастосування в Україні. Водночас у цій галузі законодавства значна кількість законів та інших нормативних актів не мають необхідного регулюючого впливу і їм властивий декларативний зміст. Прикладом цього може бути Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві України» від 15.05.92 р., що тільки закріпив наміри законодавця встановити такі пріоритети, але залишив поза увагою механізми реалізації їх.

Розвиток і становлення ринкових відносин привели до появи цілої групи специфічних для аграрного сектора договірних відносин, що дають можливість враховувати певні підходи і вимоги. Тому на сьогодні намітилась тенденція до широкого використання в аграрному законодавстві норм приватноправового змісту в тих сферах регулювання, де застосовуються договірні форми з реалізації сільськогосподарської продукції. Зокрема, договори на закупівлю і постачання аграрної продукції, сировини і продовольства для державних потреб, а також форвардних, ф'ючерсних і спотових контрактів, що використовують у біржовій торгівлі. При цьому слід звернути увагу на те, що кілька обставин

посилюють регулятивні функції приватно-правових починань сучасного аграрного законодавства. Це пов'язано з перебудовою традиційного світогляду і оновленням інституту права власності на землю, розвитком приватнопідприємницьких структур у галузі аграрного виробництва, створенням різних видів кооперативів як нових власників землі з перевагою індивідуальної та загальної пайової власності на землю і майно. Все це вплинуло на зміну правового положення сільськогосподарських товаровиробників.

Законодавству першого етапу аграрних перетворень було властиве те, що центральним правовим інститутом визнавався інститут власності. Основна увага приділялась ліквідації монополії державної власності та легалізації прав приватної власності на землю. На сучасному етапі аграрних перетворень на перший план висувається проблема змістового розмежування різних прав та обов'язків власників і держави, що покликана ці права і обов'язки гарантувати. У зв'язку з цим превалюють такі правові починання, що глибоко проникають у сферу інституційних перетворень і пов'язані з формуванням нових організаційно-правових форм аграрного виробництва. Про це свідчить функціонування приватноорєндних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських товариств з обмеженою відповідальністю, переосмислене значення щодо вирощування товарної аграрної продукції приватними підсобними господарствами громадян. Проте, на жаль, на сьогодні немає цілісних законів, що дали б змогу врегулювати відносини з участю зазначених суб'єктів аграрного виробництва.

У сучасних умовах підвищується роль приватноправового регулювання за рахунок включення в предмет регулювання відносин, що пов'язані з вступом держави в міжнародні сільськогосподарські і торгові організації. Так, відповідно до підписаної 06.03.98 р. главами держав СНД Угоди про спільний аграрний ринок держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, передбачені заходи щодо збереження і розширення взаємних поставок аграрної продукції і продовольства, формування оптових ринків продовольства та ін. Значний розвиток інтеграційних процесів намічається в різних галузях АПК, у тому числі й у сфері насінництва, карантину рослин, ветеринарії тощо.

Достатнє визнання в аграрному законодавстві має і публічно-правове регулювання аграрного виробництва. Це характе-

ризується численними сторонами аграрних відносин, що частково зберігають приватноправовий характер. Сфера публічно-правового регулювання аграрного виробництва особливо розширилась у зв'язку з посиленням органів влади і управління держави щодо охорони навколишнього середовища. Свідченням такого занепокоєння може слугувати прийняття Законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.94 р. та «Про пестициди і агрохімікати» від 02.03.95 р. Із введенням в дію цих законів достатнє поширення отримує режим заборони і обмежень. На їхній основі проводяться випробування, екологічну експертизу, експертизу застосування пестицидів і агрохімікатів. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 29.10.92 р., якою затверджено Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, значне поширення публічно-правового регулювання пов'язується з режимом обмежень, тимчасової заборони чи припинення діяльності сільськогосподарських підприємств у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього середовища.

Роль публічно-правових починань значно зростає за рахунок включення в предмет правового регулювання аграрного законодавства відносин у сфері оподаткування сільськогосподарських товаровиробників, кредитування сільського господарства, страхування ризиків сільськогосподарського виробництва. У цих сферах мають значні позитивні тенденції. Вони пов'язані з широким застосуванням нормативно-правових актів, що закріплюють принципи протекціонізму національного аграрного товаровиробника. Як приклад цього може слугувати Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р. Позитивним у цьому Законі є те, які в ньому містяться права і

нормативи, які ґрунтуються на Державному бюджеті України. Зрозуміло, що державна підтримка сільського господарства буде дійовою і реальною, якщо вона здійснюватиметься в рамках бюджету і на його основі. Такий підхід дає змогу дійти висновку, що норми цього Закону не будуть «мертвонародженими», з нульовою ефективністю. Він надасть можливість належним чином урегулювати коло відносин, що виникають у процесі господарської, підприємницької та іншої діяльності аграрних товаровиробників.

У контексті розгляду питань, що пов'язані з розвитком і удосконаленням національного аграрного законодавства в сучасних умовах, особливого обговорення заслуговує питання про прийняття аграрного кодексу як основного комплексного кодифікованого акта. Безперечно, що у прийнятті цього кодексу слід вбачати один із засобів удосконалення аграрного законодавства. Водночас, коли йде процес становлення ринкових відносин і застосовуються нові підходи до використання не тільки економічних, а й правових засобів, що дає можливість забезпечити нормальний розвиток аграрних відносин ринкового характеру, то немає необхідності забігати наперед про відсутності достатніх об'єктивних умов для прийняття аграрного кодексу. Разом з тим не слід і запізнюватися з його прийняттям.

Вбачається, що передувати прийняттю аграрного кодексу повинна розробка законів про сільське господарство України, про аграрну політику України та ін. Ці закони мають бути визначальними, і саме прийняття їх дозволяє обумовити і прийняття кодифікованого акта, в якому слід закріпити положення щодо особливостей аграрних відносин, рівноправності усіх форм власності та організаційно-правових форм, методів господарювання тощо. Оскільки кодекс являє собою більш стабільний акт, це дасть можливість уникнути внесення в нього великої кількості змін, доповнень, що пов'язані з динамічним розвитком суспільних відносин в аграрному секторі України.

¹Аграрне право України / За ред. проф. В. З. Янчука. — К., 1999. — С. 57–58.