

Список використаних джерел:

1. Дегтяр О. А. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком / О. А. Дегтяр, О. М. Непомнящий // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія “Державне управління”. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 1–9.
2. Полковниченко Д. Державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій на основі концепції ризиків [Електронний ресурс] / Д. Полковниченко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – № 4. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/3.pdf>
3. Кравців С. Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С. Я. Кравців, О. М. Соболь, А. Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія “Державне управління”. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 336–341.



УДК 338.436:338.242.4

В. В. Черкаска, кандидат наук з державного управління, докторант Міжрегіональної академії управління персоналом

**ВПЛИВ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
НА ЕФЕКТИВНІСТЬ РИНКОВИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ
АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ КРАЇНИ**

Розкрито вплив адміністративних та економічних методів державного регулювання на ефективність розвитку аграрного сектора економіки. На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду визначено, що надмірно інтенсивне використання економічних методів управління послаблює ефективність ринкових механізмів і здатне завдати економіці не меншої шкоди, ніж захоплення адміністративними методами.

Ключові слова: методи державного регулювання; непрямий регулятор; державні органи; податкова ставка; податкові пільги; соціальна орієнтованість оподаткування; преференції; структурні диспропорції.

The article deals with the influence of administrative and economic methods of state regulation on the efficiency of the agrarian sector development of the economy. On the basis of the analysis of domestic and foreign experience, it has been determined that excessively intensive use of economic management methods weakens the efficiency of market mechanisms and can cause the economy no less harm than admiration by administrative methods.

The purpose of the article is to study the mechanisms of state regulation of the development of the agrarian sector of the economy based on the accumulated theoretical knowledge, taking into account practical foreign and domestic experience.

The study of the influence of administrative and economic methods of state regulation of the agrarian sector of the economy makes it possible to conclude that excessively intensive use of economic methods of management weakens the efficiency of market mechanisms and can cause the economy no less damage than seizure of administrative methods. Thus, the desire to reduce the

© В. В. Черкаска, 2017

state budget deficit by increasing taxes has a disincentive effect on agrarian enterprises and individual workers, which can make it difficult to overcome the recession in the transition economy. On the other hand, a significant expansion of the system of tax privileges and preferences for these enterprises distorts the system of national economic proportions, adequate to the laws of the market, and can cause serious structural imbalances. In addition, it has been determined that in order to engage any indirect regulator, a preliminary administrative decision of the relevant government bodies, such as a decision on changes in tax rates, the granting of tax benefits or the sale by the central bank of government bonds, is required.

Key words: methods of state regulation; indirect regulator; state bodies; tax rate; tax privileges; social taxation orientation; preferences; structural disproportions.

Постановка проблеми. Свої регулівні функції держава виконує за допомогою адміністративних і економічних методів. Для командної економіки характерно переважання адміністративних методів регулювання. Система державного регулювання ринкової економіки, навпаки, базується на використанні економічних методів. Принципова відмінність між цими двома групами методів полягає в такому: адміністративні, або прямі, методи регулювання обмежують свободу вибору суб'єкта господарювання. Наприклад, директивні планові завдання за обсягом та асортиментом продукції, що виробляється, або централізовано встановлювані ціни на товари і послуги – типові методи адміністративного регулювання в плановій економіці – позбавляють підприємство можливості альтернативного використання ресурсів. Воно має виробити продукцію в заданому асортименті й обсязі та реалізувати її за заданою ціною. На відміну від цього, економічні, або непрямі, методи державного регулювання не обмежують свободи підприємницького вибору. Наприклад, зниження податків або зниження облікової ставки відсотка – типові методи економічного регулювання, спрямованого на зростання виробництва і посилення інвестиційної активності підприємств. Останні збільшують капіталовкладення й обсяг виробництва не тому, що в них немає іншого виходу, а тому, що вони повністю вільні у виборі виробничої програми та інвестиційної політики і зроблять зростання виробництва та інвестицій більш вигідним, ніж раніше.

Розмежування між адміністративними та економічними методами державного регулювання деякою мірою умовне. Для того щоб задіяти будь-який непрямий регулятор, необхідно попереднє адміністративне рішення відповідних державних органів, наприклад рішення про зміну податкових ставок, про надання податкових пільг або продажу центральним банком державних облигацій. У цьому сенсі будь-які економічні регулятори мають відбиток адміністрування. Водночас будь-який адміністративний регулятор, що примушує суб'єктів господарювання виконувати ті чи інші дії, створює вторинний непрямий вплив на цілу низку пов'язаних економічних процесів. Наприклад, адміністративне підвищення цін не тільки прямо визначає їх новий рівень, але через ціни опосередковано впливає на стан попиту і пропозиції. У цьому сенсі можна сказати, що будь-які адміністративні методи регулювання містять риси, характерні для економічних, непрямих регуляторів. Проте розглянутий вище критерій дає змогу, як правило, без особливих проблем відрізнити на практиці економічні методи від адміністративних. Розмежування між ними принципово важливе з погляду природи ринкової системи та зумовлює актуальність даної статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення місця держави й обґрунтування механізмів її впливу на розвиток економічних процесів в аграрному секторі, зокрема, були в центрі уваги класиків економічної науки Дж. Гелбрейта, Дж. Кейнса, А. Маршала, Ф. Хайєка, П. Хейне та ін. Серед вітчизняних учених, які вдосконалюють теоретико-методологічні питання державного управління, найбільш відомими є В. Д. Бакуменко, С. О. Біла, А. С. Гальчинський, М. В. Гаман, Б. В. Губський, О. І. Дацій та ін. Пошук нових

теоретико-методологічних та практичних підходів щодо вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки з урахуванням накопичених економічною наукою знань, узагальнення зарубіжного та набутого вітчизняного досвіду залишається актуальним для сучасних наукових розвідок.

Мета статті – дослідження механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки на основі накопичених теоретичних знань з урахуванням практичного зарубіжного та вітчизняного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні методи регулювання діаметрально протилежні природі ринку, вони блокують дію відповідних ринкових регуляторів. Якщо підприємству, наприклад, директивно визначені обсяг виробленої продукції та розміри поставок сировини, воно не може відреагувати на зміну ринкової кон'юнктури шляхом збільшення або скорочення випуску. Чим ширше сфера дії адміністративних методів регулювання, тим нижче ефективність реальних ринкових відносин.

Економічні методи регулювання, навпаки, адекватні природі ринку. Вони безпосередньо впливають на кон'юнктуру ринку і через неї опосередковано на виробників і споживачів товарів і послуг. Наприклад, збільшення трансфертних платежів змінює кон'юнктуру ринку споживчих товарів, збільшує попит, що, своєю чергою, сприяє підвищенню цін і змушує товаровиробників збільшити обсяг пропозиції. Економічні методи управління діють, таким чином, через ринок за допомогою ринкових механізмів.

Перехід від командної економіки до ринкової супроводжується кардинальними змінами в системі методів державного регулювання, руйнуванням колишньої системи адміністративних методів і створенням нової системи економічних регуляторів [1, 65].

Демонтаж системи адміністративних регуляторів, тобто надання суб'єктам господарювання свободи у формуванні цін, визначенні обсягу й асортименту продукції, що випускається, встановлення господарських зв'язків із постачальниками і споживачами знаменує собою початок реальних перетворень на шляху до ринкової економіки. Це не означає, однак, повної відмови від використання адміністративних методів у перехідній економіці.

Для того щоб зменшити масштаби кризового скорочення виробництва, не допустити катастрофічного падіння життєвого рівня населення, держава на перших етапах переходу до ринкових відносин в економіці може зберігати адміністративний контроль над виробництвом і реалізацією невеликої групи товарів, що становлять основу виробничого й особистого споживання нації. Так, у більшості країн Східної Європи і колишнього СРСР на перших етапах реформи держава адміністративно встановлювала ціни на енергоносії та деякі продовольчі товари (хліб, молоко і деякі інші) [2, 206]. У міру поглиблення ринкових перетворень, стабілізації економічної ситуації та оволодіння економічними методами регулювання держава поступово скорочує сферу використання адміністративних важелів, не відмовляючись водночас повністю від їх застосування.

Навіть на завершальних стадіях переходу до ринку і в умовах сформованої ринкової економіки адміністративні методи регулювання мають важливе значення. Вони використовуються, зокрема, як засіб антимонопольної політики. Державні органи директивно визначають ціни, обсяг і асортимент продукції або послуг, що надаються для так званих природних монополій, установлюють систему адміністративних обмежень, що перешкоджають посиленню монополізації ринку. Адміністративне регулювання активно використовується з метою захисту прав споживачів та охорони навколишнього середовища. Численні стандарти, що обмежують викиди шкідливих відходів виробництва, прямі заборони на використання небезпечних технологій, виробництво, реалізацію або рекламу шкідливої для здоров'я продукції тощо обмежують свободу підприємництва і належать до адміністративних методів регулювання. Нерідко використовуються адміністративні методи регулювання зовнішньоекономічної діяльності, наприклад, імпорتنі квоти тощо.

Найважливішим завданням держави на перехідному етапі є створення цілісної системи економічних методів регулювання. Із цією метою всі країни, які здійснюють перехід до ринкової економіки, проводять радикальні реформи кредитної та податкової систем.

Створюється традиційна для країн з ринковою економікою дворівнева банківська система, в рамках якої центральний банк за допомогою економічних нормативів здійснює регулювання діяльності широкої мережі комерційних банків. Маніпулюючи обліковою ставкою відсотка, змінюючи норми обов'язкових резервів та інші нормативи, встановлені для комерційних банків, здійснюючи операції з цінними паперами, центральний банк отримує можливість проводити активну кредитно-грошову політику.

Найважливішими елементами податкової системи, що формується в перехідній економіці, є прибутковий податок, податок на прибуток підприємств і податок на додану вартість.

У плановій економіці прибутковий податок, як правило, був пропорційним, стягувався за однаковою податковою ставкою незалежно від розмірів особистого доходу. Це було виправдано в умовах, коли диференціація доходів обмежувалась адміністративними методами. В умовах ринку диференціація доходів населення значно підвищується. Тому для перехідної економіки, як і для розвиненого ринкового господарства, більш прийнятний прогресивний прибутковий податок, який забезпечує перекладення певної частини податкового тягаря на більш забезпечених людей і згладжує розрив у життєвому рівні різних верств населення. Соціальна орієнтованість оподаткування особистих доходів посилюється за допомогою системи податкових пільг і преференцій соціально незахищеним верствам населення.

Податок на прибуток підприємств приходить на зміну індивідуалізованим нормативам, на основі яких визначалися відрахування від прибутку до бюджету в дореформеній економіці. Ці нормативи диференціювалися залежно від прибутковості підприємств. Більш прибутковим підприємствам встановлювалися відповідно і вищі нормативи відрахувань до бюджету. В таких умовах саме введення єдиного пропорційного податку на прибуток впливає, підсилюючи вплив ринкової кон'юнктури, на поведінку виробників. Система пільг із податку на прибуток, встановлена для низки пріоритетних галузей (знижені ставки оподаткування, відрахування з оподаткованого прибутку коштів, що спрямовуються на технічне переозброєння і розширення виробництва), дає змогу стимулювати прогресивні структурні зрушення в економіці [3].

Податок на додану вартість замінює так званий податок з обігу – основний вид податку в дореформеній період. Податком з обігу обкладалися переважно тільки споживчі товари, причому за високими і сильно диференційованими ставками. Це сприяло посиленню структурних диспропорцій в економіці, зокрема гіпертрофованому розвитку засобів виробництва за рахунок предметів споживання.

Податок на додану вартість обчислюється за однаковою ставкою для всіх виробників товарів і послуг. Це дає можливість рівномірніше розподіляти податковий тягар, уникати диспропорцій у рівнях цін на різні товари та інших структурних диспропорцій. Також деякі особливо значущі для народного господарства і масового споживача види товарів і послуг можуть обкладатися податком за зниженою ставкою або зовсім звільнятися від податку на додану вартість, що стимулює прискорене зростання у відповідних галузях [4].

Водночас надмірно інтенсивне використання економічних методів управління послаблює ефективність ринкових механізмів і здатне завдати економіці не меншої шкоди, ніж захоплення адміністративними методами. Так, наприклад, прагнення скоротити дефіцит державного бюджету за рахунок збільшення податків зробить дестимулювальний вплив на підприємства та окремих працівників, що може ускладнити подолання спаду в перехідній економіці. З іншого боку, суттєве розширення системи податкових пільг і преференцій спо-

творює систему народногосподарських пропорцій, адекватних закономірностям ринку, і може викликати серйозні структурні диспропорції.

Дуже цікавий досвід регулювання економіки в умовах глибокої структурної та економічної кризи був у дореволюційній Україні. Розглянуті системні інституційні зміни поєднувались і з ринковими змінами в сільському господарстві. Причому справа аж ніяк не обмежилась, як зазвичай вважають, згаданим нововведенням.

Як свідчить великий світовий досвід, роль держави в регулюванні економіки зростає в умовах економічних катаклізмів [5].

Під час великої депресії 1929–1933 рр. адміністрацією США був здійснений так званий “новий курс” президента Рузвельта.

Проте стабілізація була досягнута не тільки і не стільки за рахунок девальвації долара, були прийняті закони, що регулюють практично всі сфери економічної, соціальної та фінансової політики. До основних з них належать:

- акт про регулювання сільського господарства, спрямований на стабілізацію ситуації в аграрному секторі за рахунок регулювання рівнів цін на деякі види продукції, надання субсидій фермерам за скорочення виробництва. За рахунок встановленого податку на переробні підприємства здійснювалася консолідація фермерських боргів;

- акт про оздоровлення промисловості, за яким створена національна адміністрація з оздоровлення промисловості широко впроваджувала Кодекси чесної конкуренції, що містили пункти про розміри виробництва, розподіл ринків між компаніями, регулювання величини заробітної плати і розмірів робочого часу і встановлюються на основі згоди між підприємствами, найманим персоналом та споживачами;

- акт про здійснення федеральної надзвичайної допомоги, за яким був утворений спеціальний фонд допомоги безробітним, кошти якого спрямовувалися на ведення робіт у всіх галузях;

- акт про економію, що передбачає скорочення соціальних виплат;

- акт про цінні папери, що потребує надання повної інформації щодо пропозиції публічного розміщення нових випусків цінних паперів;

- акт про позики власникам житла для забезпечення рефінансування іпотечних заставних;

- акт про залізничний транспорт для забезпечення управління цією галуззю;

- акт Гласса-Сігала, який передбачав посилення централізації банківської системи, запровадження державного контролю за діяльністю банків і державного страхування банківських депозитів [6].

Центральною ідеєю “нового курсу” Рузвельта було значне посилення державного регулювання ринкової економіки в ім’я “істинної спільності інтересів не тільки різних регіонів та груп нашої великої країни, але й між різними галузями народного господарства”. Стан країни в результаті кризи 1929–1933 рр. було визначено як загроза її економічній безпеці, а нетрадиційний підхід Рузвельта виходив за рамки прийнятої конституції, у зв’язку з чим Конгрес надав президентові надзвичайні повноваження для проведення запланованих ним перетворень в економіці. Основними цілями “нового курсу” було визначено: тимчасове зупинення інфляції, підвищення внутрішніх цін для стимулювання виробництва, скорочення надвиробництва, досягнення повної зайнятості для збільшення доходів населення.

Початок виконання Рузвельтом своїх повноважень збігся з найнижчою точкою падіння виробництва і нарощуванням паніки на грошовому ринку. Першими рішучими діями адміністрації було закриття банків і оголошення мораторію на погашення внутрішніх і зовнішніх боргових зобов’язань держави до закінчення надзвичайних подій. Буквально через кілька днів видано надзвичайний закон про банківську діяльність, згідно з яким президент

отримав повноваження на застосування надзвичайних заходів у сфері кредитної політики. На підставі цього закону нестійкі банки були поставлені під контроль державних уповноважених, та у квітні 1933 р. із метою стабілізації цін, що падають, було проведено девальвацію долара щодо встановленого раніше золотого паритету, потім скасовано золоту обмовку в платіжних розрахунках і введено плаваючий курс долара. Був створений доларовий блок, до складу якого, крім США, входили Канада і країни Латинської Америки. Золото, яке існувало в країні, переходило в руки казначейства, яке видавало в обмін сертифікати. Свобода карбування золота й обмін банкнот на золото були скасовані.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, дослідження впливу адміністративних та економічних методів державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки дає змогу констатувати, що надмірно інтенсивне використання економічних методів управління послаблює ефективність ринкових механізмів і здатне завдати економіці не меншої шкоди, ніж захоплення адміністративними методами. Так, прагнення скоротити дефіцит державного бюджету за рахунок збільшення податків здійснює дестимулювальний вплив на аграрні підприємства та окремих працівників, що може ускладнити подолання спаду в перехідній економіці. З іншого боку, суттєве розширення системи податкових пільг і преференцій для цих підприємств спотворює систему народногосподарських пропорцій, адекватних закономірностям ринку, і може викликати серйозні структурні диспропорції.

Крім того, визначено, що для застосування будь-якого непрямого регулятора необхідне попереднє адміністративне рішення відповідних державних органів, наприклад рішення про зміну податкових ставок, про надання податкових пільг або продаж центральним банком державних облігацій.

Список використаних джерел:

1. Шолойко А. С. Державна підтримка розвитку сільського господарства : наукове видання / Шолойко А. С. – К. : ЦП “КОМПРИНТ”, 2013. – 128 с.
2. Бондарчук Н. В. Аграрний сектор: оцінка рівня державної підтримки / Н. В. Бондарчук, Л. М. Васильєва // Молодий вчений. – 2015. – № 1 (16). – С. 204–209.
3. Угода про сільське господарство (АА) від 15.04.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/981_005
4. Довідка щодо адаптації сільського господарства України до умов СОТ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=InformatsiinoanalitichniMateriali3>
5. Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation [Електронний ресурс] / Organization for economic cooperation and development (Trade and Agriculture Directorate). – Режим доступу : <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1937457.pdf>
6. Producer and Consumer Support Estimates, OECD Agriculture statistics (database) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=66830&vh=0000&vf=0&l&il=&lang=e n#>