

Адміністративне право, фінансове право, інформаційне право

УДК 342. 9

Киценко Олександр Петрович

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

Киценко Александр Петрович

соискатель

Научно-исследовательского института публичного права

Kytsenko Alexandr

Getter of the

Research Institute of Public Law

Науковий керівник:

Курило Володимир Іванович

д.ю.н., професор, завідувач кафедри

адміністративного та фінансового права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

**ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ
ПІДТРИМКИ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА**

**ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА**

**PRINCIPLES FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE FINANCIAL
SUPPORT FOR FORESTRY**

Анотація. У статті, на підставі аналізу існуючих у фінансово-правовій науці теоретичних визначень та переліку принципів державного управління економікою, запропоновано авторське бачення основних сучасних принципів правового регулювання державної фінансової підтримки лісового господарства в Україні.

Ключові слова: державна фінансова підтримка, державне управління, лісове господарство, правовий механізм, принципи.

Аннотация. В статье, на основании анализа существующих в финансово-правовой науке теоретических определений и перечня принципов государственного управления экономикой, предложено авторское видение основных современных принципов правового регулирования государственной финансовой поддержки лесного хозяйства в Украине.

Ключевые слова: государственная финансовая поддержка, государственное управление, лесное хозяйство, правовой механизм, принципы.

Summary. The article, based on analysis of existing financial and legal science theoretical definitions and a list of principles of state economic management, offered the author's vision of basic principles of modern legal regulation of state financial support forestry in Ukraine.

Key words: government financial support, public administration, forestry, legal framework, principles.

Постановка проблеми. Важливою складовою діяльністю держави у фінансовій сфері є правове регулювання процесу формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів із метою забезпечення здійснення функцій держави. Однією з таких функцій є державна фінансова підтримка галузей економіки, що полягає у спрямуванні бюджетних фінансових ресурсів до відповідної галузі (пряма підтримка) або у залишенні в розпорядженні коштів, що повинні у обов'язковому порядку бути направлені до бюджету як податки, збори, плати або шляхом застосування інших фінансово-правових механізмів (непряма підтримка).

На сучасному етапі в Україні лісгосподарська галузь є не лише бюджетоформуючою, а й такою, що забезпечує сировиною ряд

промислових галузей та сприяє розв'язанню значної кількості суспільно-економічних проблем, зокрема проблем безробіття мешканців сільських територій. Саме тому необхідним є забезпечення ефективного правового механізму державної фінансової підтримки лісового господарства на сучасному етапі.

Проте, за умов постійної обмеженості бюджетних ресурсів в Україні, особливої важливості набуває проблема підвищення ефективності бюджетних витрат у процесі державної підтримки лісового господарства. Планування таких витрат повинно здійснюватись з урахуванням принципів ефективної державної фінансової підтримки лісового господарства.

На нашу думку, принципи визначають основу філософії фінансово-правової діяльності держави та потребують деталізації по причині різноплановості функціонування і розвитку кожної галузі економіки держави. Є очевидним, що державна фінансова підтримка товаровиробників повинна здійснюватися за чітко визначеними і всебічно обґрунтованими принципами. Саме це дозволить створити належні умови їх виробничої діяльності та дозволить оперативно і ефективно реагувати як на зміни зовнішньоекономічного середовища, так і на процеси, що відбуваються в суспільно-економічному житті нашої держави. Використання таких принципів державної фінансової підтримки лісогосподарників, на нашу думку, позитивно вплине на створення державою сприятливого середовища для їх розвитку за європейськими стандартами.

Аналіз основних досліджень і публікацій. На сучасному етапі формулювання та характеристика принципів правового регулювання державного управління економікою в цілому та її провідними галузями здійснювалося правознавцями в наукових статтях і монографіях. Науково-теоретичне обґрунтування визначення принципів державної фінансової діяльності та, зокрема, підтримки вітчизняних виробничих галузей закладено в працях таких відомих вітчизняних учених, як О.М. Бандурка, Г.В. Бех, Л.К. Воронова, О.О. Дмитрик, Й.С. Завадський, В.І. Курило, М.П.

Кучерявенко, О.А. Лукашев, В.В. Мушенко, В.П. Нагребельний, О.П. Орлюк, Ю.В. Пасічник, П.С. Пацурківський, І.М. Пахомов, М.О. Перепелиця, О.П. Рябченко, І.П. Сафонов та інших.

Зокрема М.П. Кучерявенко зазначає, що фінансова діяльність держави здійснюється згідно з низкою принципів, основні з яких закріплено Конституцією України. Науковцем виділені такі основні принципи фінансової діяльності держави як законність, плановість, гласність, системність тощо [1, с. 13]. В.І. Курило, проводячи глибокий аналіз принципів державного управління аграрним сектором вітчизняної економіки, виділяє найважливіші принципи: державний аграрний протекціонізм, цільова державна підтримка, рівність усіх форм господарювання, поєднання економічних і соціальних цілей, правова захищеність аграрного підприємництва. Вчений зазначає, що, врахування визначених принципів має значимість для відродження галузі як потужного напрямку в економічній системі України, що забезпечить не лише розвиток власне, аграрного 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 [2, с.127].

Незважаючи на наявність певної кількості наукових досліджень щодо визначення принципів державного управління в цілому та безпосередньо виробничими галузями економіки України, до даного часу залишається проблема визначення галузевих (спеціальних) принципів державної фінансово-правової підтримки лісового господарства в Україні та його важливої складової – лісогосподарського виробництва. Нормативно-правове закріплення таких принципів зумовлює актуальність піднятої у статті тематики.

Мета цієї статті полягає у дослідженні теоретичних питань, пов'язаних із принципами фінансово-правового регулювання в лісогосподарській сфері України і на цих засадах, на підставі аналізу

загальних принципів державного управління економікою, формуванні обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення галузевих принципів організації і здійснення державної фінансової підтримки суб'єктів лісового господарства.

Виклад основного матеріалу. Важливою проблемою реалізації державної фінансової підтримки лісгосподарського виробництва в Україні, на наш погляд, є проблема формулювання сучасних принципів правового механізму такої підтримки. Як слушно зазначає відомий науковець у галузі фінансового права В.В. Мушенко «державна підтримка, як інструмент реалізації державної влади, багатозначна за обраними цілями і завданнями. Це, у свою чергу, слугує об'єктивною причиною прояву і належного обґрунтування найістотніших, специфічних стійких зв'язків і відносин, притаманних саме цьому виду підтримки, закладених в її основу принципах. Принципи обґрунтовують, роз'яснюють і відображають зміст і взаємозв'язки між об'єктом та суб'єктом підтримки [3, с. 83].

Беручи до уваги позицію вченого, слід зазначити, що на сучасному етапі реформування відносин у лісовому господарстві, необхідні нові підходи до визначення принципів правового регулювання даної виробничої галузі економіки нашої держави. Для повного та об'єктивного формулювання основних принципів сучасної державної фінансової підтримки лісової галузі необхідно розглянути теоретичні визначення основних понять, сформульованих правовою наукою.

Як правило, принципи управління формулюються у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності. Термін «принцип» розуміється у декількох змістах, одним з яких є основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду. Звідси принципи управління – це вихідні основоположні вимоги, якими керуються суб'єкти управління на практиці [4, с. 122].

Застосування принципів надає управлінській діяльності держави цілеспрямованого характеру. Ефективне застосування принципів державного управління лісовим господарством у системі вітчизняних фінансово-економічних відносин передбачає досягнення узгодженості, цілеспрямованості, надійного зв'язку між підсистемами системи державного управління взагалі, державного управління економікою та державного управління складовими лісогосподарського сектору економіки зокрема.

Принципи державного управління лісогосподарським сектором економіки, на нашу думку, необхідно визначити 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 державного управління лісогосподарським сектором економіки та відповідними об'єктами управління.

Отже, для визначення загального механізму правового регулювання державної фінансової підтримки лісогосподарського виробництва, доцільно визначити принципи такої підтримки у системі державного управління, оскільки саме вони визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державної фінансової підтримки лісового господарства.

У навчальній правовій літературі зазначено, що принципи права – це основні ідеї, вихідні положення, які закріплені у законі, мають загальну значущість, вищу імперативність (веління) і відображають суттєві положення права. Як правило, принципи права закріплюються прямо в законодавчих актах або ж впливають зі змісту конкретних правових норм. Принципи права відображають систему цінностей суспільства і мають чи повинні мати правову форму вираження і забезпечення. Принципи права розподіляються на загальносоціальні (гуманізму, демократизму, рівності громадян перед законом, справедливості, законності тощо) та соціально-юридичні, які поділяються на галузеві і міжгалузеві [5, с. 30–31].

Звернемо увагу на той факт, що В.В. Мушенко визначив галузеві принципи державної підтримки сільського господарства, на нашу думку, досить доцільно об'єднавши галузеві (стимулювання, додатковості державної підтримки, повноти продовольчого забезпечення, державного аграрного протекціонізму), міжгалузеві (соціальної спрямованості, наукової обґрунтованості, соціального демократизму) та загальносоціальні (об'єктивності, законності) принципи [3, с. 85]

Доцільно, щоб формування правового регулювання відносин держави і лісогосподарників здійснювалося на засадах галузевих принципів, безперечно з врахуванням основоположних соціально-юридичних принципів. Враховуючи наукові надбання представників різних галузей суспільних та економічних наук [3; 6]; той факт, що однією з важливих особливостей ефективності фінансової підтримки лісового господарства є пріоритетність засад правового регулювання економічного захисту природи; а також аналізуючи світові тенденції природокористування і захисту природи, нами зроблена спроба окреслити принципи державної фінансової підтримки лісового господарства.

В першу чергу, враховуючи позицію І.М. Синякевича [6, с. 52–54], нами сформовано перелік вимог, які повинні враховуватись при визначенні принципів фінансово-правової підтримки лісового господарства:

- посилення природоохоронної спрямованості усіх інструментів підтримки;
- збільшення кількості ефективних фінансово-правових і ринкових інструментів підтримки і їх позитивного стимулюючого впливу на покращення стану і ефективного використання лісових ресурсів;
- пріоритетність фінансового стимулювання раціонального природокористування над фінансовими санкціями за економічну шкоду;
- стимулювання позитивних зовнішніх екологічних, економічних і соціальних ефектів, що утворюються у процесі відтворення і

використання довкілля і природних ресурсів тощо.

Визначивши перелік вимог для формування принципів фінансово-правової підтримки лісового господарства, спробуємо припустити, що під такими вимогами слід розуміти основні керовані орієнтири, яким необхідно послідовно слідувати для удосконалення принципів як самостійних і важливих чинників механізму державної підтримки лісового господарства.

Головним завданням правового регулювання державної підтримки лісового господарства є формування принципів фінансово-економічного стимулювання сталого лісокористування, які повинні враховувати досягнення фінансово-правової науки щодо фінансової участі держави у забезпеченні захисту довкілля і раціонального використання природних ресурсів, критеріїв сталого лісокористування. Виходячи з цього, зазначимо, що головним принципом у системі досліджуваних відносин є принцип державної фінансової підтримки та економічного стимулювання сталого лісокористування. Сутнісною цього соціально-юридичного (основного) принципу, на нашу думку, є:

- орієнтація системи інструментів фінансової підтримки на досягнення економічного, екологічного та соціального ефектів від лісокористування,
- трансформації негативних зовнішніх економічних, екологічних і соціальних ефектів, що утворюються у процесі лісокористування;
- посилення стимулюючих функцій інструментів фінансової підтримки з врахуванням взаємозв'язків між окремими компонентами лісових ресурсів;
- регіональної диференціації стимулюючого впливу інструментів державної фінансової підтримки;
- гнучкості державної фінансової підтримки у системі лісової політики.

Спираючись на існуючі наукові надбання за даною проблематикою [6] нами здійснено спробу розподілу сформульованого основоположного соціально-юридичного принципу на більш конкретні складові та

запропоновано наступні галузеві принципи здійснення державної фінансової підтримки лісового господарства.

1. Принцип орієнтації системи інструментів фінансової підтримки на досягнення максимальної величини економічного, екологічного і соціального ефектів від лісокористування, який передбачає формування системи економічного стимулювання, яка була б спрямована на отримання максимального інтегрованого ефекту від відтворення і використання лісових ресурсів.
2. Принципи трансформації негативних зовнішніх економічних, екологічних та соціальних ефектів, що утворюються у процесі лісокористування на внутрішні (екологічні витрати), передбачає трансформацію нормативної екологічної шкоди (пошкодження і знищення лісових рослин, послаблення корисних властивостей лісу тощо), яка допускається екологічними стандартами, шляхом введення екологічного лісового податку за завдання шкоди в лісогосподарській (лісозаготівельній) діяльності.
3. Принцип посилення стимулюючих функцій інструментів фінансової підтримки із врахуванням взаємозв'язків між окремими компонентами лісових ресурсів. Такий принцип передбачає фінансово-економічне стимулювання інтенсивного відтворення лісових ресурсів з врахуванням взаємозв'язків, що мають місце між окремими компонентами лісових ресурсів.
4. Принципи регіональної диференціації стимулюючого впливу інструментів державної фінансової підтримки передбачає врахування екологічної вразливості та забрудненості лісових ресурсів окремих регіонів нашої держави та еколого-економічні умови у окремих регіонах. На нашу думку, фінансову підтримку щодо стимулювання раціонального використання лісових ресурсів в Україні доцільно здійснювати з урахуванням економічного, екологічного і соціального значення лісів різних регіонів нашої держави.

5. Принцип гнучкості державної фінансової підтримки передбачає швидку переорієнтацію законодавця у випадках, коли змінюються еколого-економічні умови лісокористування. Оскільки в Україні істотно змінилися економічна система, внаслідок реформування національної економіки, але у лісовому господарстві діє недосконалий механізм лісокористування, який уповільнив розвиток лісового господарства.

Втілення цих принципів повинно знайти своє відображення у системі державної лісової фінансової політики України при формуванні інструментів як прямої так і не прямої державної фінансової підтримки. Адже, поняття «державна політика» В.В. Мушенко визначає як «відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано за допомогою регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів і впливає на життя суспільства» [7, с. 245–246]. Також науковець зазначає, що у системі державної фінансової політики на сучасному етапі переважає непряма підтримка за допомогою спеціальних режимів і механізмів оподаткування, а інших фінансово-правових інструментів [7, с. 248].

Отже, на нашу думку, непряма державна фінансова підтримка лісового господарства, у системі державної фінансової лісової політики, у переважній своїй більшості, повинна здійснюватись шляхом:

- формування правових механізмів такої підтримки через систему оподаткування суб'єктів лісового господарства у частині: стимулювання ефективного лісокористування (запровадження податку за погіршення стану лісів і лісових земель) ведення спеціальних режимів оподаткування (податок на додану вартість, податок на майно), зменшення ставок по сплаті дивідендів, застосування податкових пільг та знижок по сплаті рентної плати суб'єктам лісового господарства.

- державного регулювання у галузі ціноутворення при допомозі застосування таких інструментів: лісові такси на спеціальне використання лісових ресурсів деревного та не деревного рослинного походження; ліцензії і картки на відстріл мисливських тварин; ціни на продукцію лісового господарства; орендна плата за користування лісами і лісовими землями тощо.
- цільового фінансування лісового господарства з метою компенсацій виробничих затрат суб'єктам лісового господарства шляхом запровадження: нормативів дотацій з державного бюджету на відтворення і охорону лісів; нормативів компенсацій підприємствам лісового господарства в зв'язку з особливим режимом лісокористування за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів; пільгових кредитів на відтворення і охорону лісів; фондів відтворення і охорони лісів тощо.

Висновки. Здійснені нами дослідження галузевих принципів державної фінансової підтримки лісового господарства в Україні та наявний зарубіжний досвід підтверджують доцільність законодавчого закріплення правових інструментів прямої та непрямой підтримки у процесі розвитку та реформування лісового господарства України. Убачається також необхідним посилення стимулюючої функції традиційних податкових інструментів підтримки на основі концепції про економічний захист довкілля та принципів економічного стимулювання сталого лісокористування. Дотримання розглянутих принципів при формуванні нормативно-правової бази регулювання лісового господарства є однією з найважливіших обставин удосконалення фінансово-правового механізму державної підтримки лісового господарства в Україні у цілому та його складової – лісогосподарського виробництва. Впровадження у життя таких науково обґрунтованих пропозицій правового регулювання дасть змогу для відродження галузі, як потужного напрямку в економічній системі України та перебудови її за передовими зарубіжними стандартами. Це, в свою чергу,

забезпечить не лише розвиток власне, лісогосподарського виробництва як галузі, а й відновлення соціальної складової села в цілому – зайнятості сільського населення, створення сучасної, гідної життя людини соціально-побутової інфраструктури на селі та збереження і розвиток українського народу.

Література

1. Податкове право: навч. посіб. / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, Д.А. Кобильник та ін.; за ред. проф. М.П. Кучерявенка. – К.: Юринком Інтер, 2003. – 400 с.
2. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис.... д.ю.н.: 12.00.07. / Володимир Іванович Курило. – Нац. аграрн. універс. – К., 2007. – 419 с.
3. Мушенко В.В. Принципи діяльності держави щодо фінансової підтримки сільського господарства / В.В. Мушенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 7. – С. 91–98.
4. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: „Статус”, 2002. – 592 с.
5. Основи правознавства: навч. посіб. / за заг. ред. проф. Ю.І. Крегула. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 406 с.
6. Лісова політика: теорія і практика. Монографія / Під наук. ред. проф., док. екон. наук І.М. Синякевича. – Львів: ЛА «Піраміда», 2008 – 612 с.
7. Мушенко В.В. Сучасна державна політика України щодо фінансової підтримки сільського господарства / В.В. Мушенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право» / Ред. кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. – 2014. – Вип. 197, – ч.1 – С. 244–250.