УДК [338.43:338.24](477)

Ульянченко Ю.А.,

Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;
доцент кафедры экономической политики и менеджмента;
кандидат наук по государственному управлению (Украина, г. Харьков)

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНЫХ ИНСТИТУТОВ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

В статье исследуется содержание важных институциональных изменений, которое обеспечивает решение задач государственного регулирования развития конкурентной среды в аграрном секторе экономики. Автор обосновывает формирование действенных институтов и институциональных изменений в аграрном секторе экономики, которые являются основой эффективного функционирования экономики страны и обеспечения ее устойчивого развития.

Ключевые слова: институциональная среда, институциональные изменения, государственное регулирование, конкурентная среда, аграрный сектор.

Введение. По оценкам ученых, состояние социально-экономической и политической ситуации в стране свидетельствует о наличии комплекса институциональных проблем, ставших последствиями дисфункции государства и приведших к появлению институционального вакуума, неформальной институционализации новых формальных правил и норм, регламентирующих экономическую деятельность, институциональных ловушек и неэффективных институтов (законов, постановлений и др.).

Содержание государственного регулирования развития конкурентной среды в аграрном секторе через призму институционального изменения парадигмы состоит в формировании эффективных институтов на аграрном рынке, которые будут обеспечивать достижение цели такого регулирования — развитие аграрного сектора и улучшение уровня жизни населения (особенно сельского).

Значительным вкладом в исследование проблем институтов и институциональных изменений в аграрном секторе экономики

стали работы О. Амосова, В. Андрийчук, В. Бакуменко, В. Воротина, С. Кваши, Г. Калетника, Н. Латынина, Т. Лозинской, Д. Макализа, А. Могильного, Д. Норта, Г. Одинцовой, Б. Пасхавера, В. Точилин, В. Трегобчук, С. Юшина и др.

В то же время вопросам формирования эффективной конкурентной среды, которая стимулировала бы экономические субъекты к внутреннему развитию и формированию их рационального конкурентного поведения, внимания практически не уделялось. Напротив, средства макроэкономического регулирования создавали весьма неблагоприятную бизнес-среду для предпринимательской активности через жесткие монетарные ограничения, фискальное давление, противоречивость и непредсказуемость нормативно-правовых актов регулирования экономики. Это негативно сказалось на формировании уровня конкурентоспособности отечественных предприятий и национальной экономики в целом и породило ряд других проблем, связанных с оттоком национальных ресурсов (труда, капитала и сырья) из страны за границу и с ростом теневого сектора украинской экономики [1, с. 179—180]. В аграрном секторе это повлекло отток трудовых ресурсов из сельской местности в города.

Целью статьи является обоснование концептуальных подходов к формированию эффективных институтов и институциональных изменений в аграрном секторе экономики.

Изложение основного материала. Процессы трансформации в экономике непременно сопровождают развитие общества. Благоустройство общественной жизни требует постоянных институциональных изменений, усовершенствований. Дефиниция «институты» определяется Д. Нортом как «правила игры» в обществе или созданные человеком ограничения, которые организуют взаимоотношения между людьми. Главная роль, которую играют институты в обществе, заключается в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой (хотя не обязательно эффективной) структуры взаимоотношений между людьми [2, с. 17, 21]. В научной литературе часто можно встретить трактовку институтов как совокупности субъектов (организаций), которые существуют в обществе, и нормативов взаимоотношений между ними. В институтах и организациях Д. Норт видит принципиальные различия. Согласно его учению, первые определяют «правила игры», а вторые являются «игроками» [2, с. 6].

Энциклопедия государственного управления признает институциональную среду как совокупность фундаментальных политических, экономических, правовых и социальных правил и норм, которые определяют рамочные условия развития различных сфер общественной жизнедеятельности [3, с. 204].

Обоснование содержания важных институциональных изменений обеспечивает решение задач государственного регулирования развития конкурентной среды в аграрном секторе: ограничение действий недобросовестной конкуренции со стороны поставщиков материально-технических ресурсов и покупателей сельскохозяйственной продукции, стимулирование развития аграрного сектора, содействие формированию эффективной инфраструктуры аграрного рынка.

Исследования доказывают, что основой эффективного функционирования экономики страны и обеспечения соблюдения интересов общества являются правовые институты. Отечественная правовая база подвергается жесткой критике со стороны ученых, практиков и самих политиков.

Важную роль они отводят стабильности законодательства, что обеспечит экономическим субъектам устойчивость их стратегического планирования, а как следствие — прогнозируемое развитие и стабильность функционирования. Например, в США сельскохозяйственный закон, дающий право применять различные рычаги государственного влияния на сельскохозяйственный рынок, принимается на каждые пять-шесть лет. То же самое осуществляют страны — члены ЕС в рамках общей аграрной политики, Китай, Индия и другие страны. В Украине меры государственной поддержки формирования благоприятной рыночной среды пересматриваются ежегодно, рассредоточены по многим

законодательно-нормативным актам, зачастую не взаимосвязаны между собой, а то и противоречат друг другу.

В развитых странах регулирование аграрного рынка происходит на базе законодательных актов долговременного действия, согласно которым разрабатываются и механизмы поддержки товаропроизводителей. В Украине ежегодно разрабатываются различные новые программы поддержки, часто они вводятся в действие с опозданием, что сводит на нет их эффективность [4, с. 129]. Согласно этому М. Калетник предлагает в рамках реализации стратегических положений развития аграрного сектора законодательно урегулировать вопрос поддержки путем внедрения трехлетнего бюджетирования развития аграрного сектора, что должно обеспечить стабильность ожиданий сельскохозяйственных производителей через прогнозируемость, прозрачность и последовательность государственной аграрной политики, а соответственно и производства сельскохозяйственной продукции [5, с. 215].

Ученый уточняет, что необходимо максимально приблизиться к формированию таких законов, в которых предусмотрены механизмы поддержки аграрного сектора и которые бы были:

1) понятны — в редакции, изложенной доступным языком, и не допускали разночтений;

2) стабильны — постоянство их действия на протяжении многих лет. Например в Казахстане правительственные постановления, касающиеся поддержки аграрного сектора, приняты в начале 2000-х годов, и делать в них изменения не планируется;

3) их механизм должен реально способствовать развитию аграрного производства [6, с. 7].

В рамках достижения цели государственного регулирования экономики правительством поставлена задача стратегического развития аграрного сектора экономики Украины. В рамках этой задачи разработан ряд аграрных программ, утвержденных Кабинетом Министров Украины (Государственная целевая программа развития украинского села на период до 2015 года, Государственная целевая экономическая программа поддержки развития сельскохозяйственных обслуживающих кооперативов на период до 2015 года), Министерством аграрной политики и продовольствия Украины (Комплексная отраслевая программа «Развитие зернопроизводства в Украине до 2015 года»). Ряд аграрных законов также предусматривает разработку соответствующих программ развития.

На сегодня в Украине пока не систематизированы нормативно-правовые акты даже в отраслевом аграрном блоке. Осуществляется только их учет, хотя практическое использование актов и развитие требуют разноплановой их инкорпорации, что создаст предпосылки последующей их кодификации и консолидации [7, с. 225—226].

По убеждению ученых, стратегия развития аграрного сектора Украины прежде всего должна осуществляться с учетом требований Конституции Украины и ее действующих Кодексов (Земельный, Хозяйственный, Налоговый, Таможенный, Бюджетный, Водный), а также законов: «О местном самоуправлении в Украине», «О местных государственных администрациях», «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины», «О генеральной схеме планирования территории Украины», «О государственных целевых программах», «О стимулировании развития регионов», «О регулировании градостроительной деятельности» [7, с. 226].

Наряду с большим количеством принятых законодательных актов, регулирующих те или иные вопросы, специалисты отмечают отсталость их содержания от нынешних условий и потребностей функционирования экономики и общества. Нерешенным остается вопрос рынка земель сельскохозяйственного назначения, порождает неопределенность в функционировании сельскохозяйственных производителей (существует угроза потери основного средства производства — земли) и тормозит вливания в отрасль инвестиционного капитала. Эксперты указывают, что многолетнее отсутствие законодательного обеспечения деятельности на рынке сельскохозяйственных земель привело к развитию теневого сегмента и перераспределению земель в пользу крупных ин-

весторов. Неопределенность прав собственности на землю выступает фактором снижения арендной платы, делает привлекательной аренду больших площадей земли [8, с. 595 – 596].

Отсталость правовых институтов от реалий экономики имеет место и по деятельности фермерских хозяйств. В начале внедрения фермерства в Украине фермерскими признавались хозяйства с небольшими земельными угодьями (до 300 га). Сейчас нередко можно встретить фермерское хозяйство, в обработке которого находится 5 – 6 тыс. га земли и его деятельность мало чем отличается от работы сельскохозяйственного предприятия. Однако такие хозяйства относятся к другой категории производителей общественного сектора, что затрудняет некоторые аспекты управления макроэкономического уровня, организацию статистического учета и получение достоверной информации. В современной редакции Закона Украины «О фермерском хозяйстве» отсутствуют ограничения в объеме обрабатываемых земель.

Четкость, качество, действенность правовой базы выступают основой обеспечения устойчивого развития аграрного сектора. В научных, политических, деловых и правовых кругах утверждают, что аграрная политика должна направляться на создание современной институциональной базы, отвечающей требованиям рыночной экономики и прогрессивным тенденциям развития мирового сельского хозяйства. Речь идет прежде всего о защите частной собственности в аграрном секторе и недопущении искусственного доведения до банкротства аграрных предприятий, а также о создании необходимого правового поля. Оно, в частности, должно обеспечивать:

– защиту прав продавцов и покупателей при заключении и исполнении ими сделок купли-продажи;

– объективное судопроизводство при разрешении споров экономического характера между субъектами рынка;

– распространение информации о конъюнктуре внутреннего и внешнего рынков и научно-технической информации, создание одинаковых условий доступа к ней для всех субъектов хозяйствования;

– соблюдение субъектами рынка справедливой конкуренции и недопущение монополизации в аграрном секторе;

– побуждение субъектов хозяйствования к соблюдению стандартов качества и безопасности производимой продукции, разработке таких стандартов в соответствии с требованиями мирового рынка [9, с. 78].

Влияние правовых институтов на развитие любой отрасли осуществляется и через их способность стимулировать усиление конкуренции. Конкурентоспособность отрасли, в том числе аграрного сектора, в условиях глобализации экономики в значительной степени зависит от позиций конкурентоспособности страны в мировом измерении. Так, в рейтинге Всемирного экономического форума за 2009 – 2010 гг. Украина заняла 82-ю позицию среди 133-х стран, опустившись на 10 позиций. После периода относительной стабильности рейтинга в 2006 – 2008 гг. (69, 73 и 72-е место соответственно) страна оказалась в девятой десятке стран, где она находилась до этого. Предполагается, что конкурентоспособность страны не должна зависеть от временных экономических шоков, однако финансовый кризис оказался затяжным и отрицательно сказался практически на всех странах [10, с. 23].

Аналогичные результаты показали исследования, проведенные на основании опроса руководителей предприятий и владельцев бизнеса. По оценкам Фонда «Эффективное управление», рейтинг эффективности институциональной среды в Украине за 2009 – 2010 гг. упал только на пять пунктов, причины для беспокойства остаются. По этой составляющей в Украине самый низкий рейтинг – 120-е место, рядом с Никарагуа и Монголией. По мнению представителей бизнеса, наибольшее снижение оценки произошло в сфере эффективности действий правительства, в частности по таким показателям, как необоснованность государственных расходов и административная нагрузка на бизнес.

Руководители предприятий из года в год отмечают главную проблему – неадекватность политики правительства. Вероятно, свидетельствуют аналитики Фонда, это отражает общее недовольство бизнеса не только антикризисными действиями, но и

низкой результативностью работы государственных институтов в целом [10, с. 25]. Большое дестабилизирующее влияние на развитие бизнеса оказывают нестабильность политики правительства, недостаток финансирования и высокий уровень коррупции в стране. Для аграрного сектора и сельского хозяйства в частности эти факторы отличаются большей степенью негативного влияния.

Проблема взаимоотношений правительства и представителей бизнеса — руководителей / владельцев предприятий — присуща и развитым странам, поскольку цели правительства и бизнеса естественно находятся в некоторой оппозиции друг к другу. Социальные цели правительственной политики могут наложить ограничения на поведение предприятий в отношении работников и инвестиций, а конкурентная политика государства ограничивает возможности предпринимателей достигать монопольной власти. В то же время правительство и бизнес имеют много точек соприкосновения: они оба заинтересованы в росте, обеспечении высоких уровней занятости и социальной гармонии. Поэтому предпринимательские структуры не должны противостоять государственному вмешательству в процессы функционирования рыночной среды. В развитых странах большая часть такого вмешательства является желательной, необходимой и непосредственно выгодной для предпринимателей, что всегда признавалось в экономике [11, с. 231]. В пределах Украины такое сотрудничество будет возможно и сможет приносить плодотворные результаты, когда формальные и неформальные институты партнерства государства и бизнеса будут иметь своей целью развитие экономики страны (в том числе через развитие каждого экономического субъекта) и обеспечение интересов общества.

Выводы. Поэтому первым из важнейших направлений необходимых институциональных изменений на пути повышения эффективности государственного регулирования конкурентной среды в аграрном секторе является обеспечение устойчивости политики правительства, которая в большой степени определяется стабильностью законодательной базы. Вторым направлением совершенствования нормативно-законодательной базы является принятие (доработка) законодательства, которое будет регулировать отношения между субъектами экономики и обществом в соответствии с современным уровнем их развития.

Следующим важным вектором институциональных изменений является совершенствование института партнерства и особенно бизнес-партнерства. Предпринимательская культура, которая сложилась в аграрном секторе, допускает невыполнение экономическими субъектами друг перед другом своих обязательств. Это касается и государства как субъекта аграрного рынка, в частности в лице Аграрного и интервенционного фондов. Поэтому мы считаем допустимым в рамках темы государственного регулирования поднимать вопросы культуры ведения предпринимательской деятельности.

Таким образом, отсутствие предпринимательской этики выполнения взятых обязательств нивелирует доверие аграрных производителей к государству как партнеру в осуществлении товарообменных и других сделок. Совершенствование института партнерства в направлении соблюдения этики выполнения государством взятых обязательств является необходимой и важной составляющей институциональных изменений на аграрном рынке.

Путем установления партнерства частного капитала с государством можно решить проблему функционирования агрохолдингов. Это позволит решить задачи, стоящие перед государством, местными властями, общественностью, минимизируя все негативы агрохолдингов. Предлагается создание государственно-частных партнерств местной власти, государства, областных и районных администраций с частным бизнесом, прежде всего агрохолдингами. Мировая практика имеет опыт активного развития подобных структур, на сегодня государственно-частное партнерство является одним из способов реализации концепции социальной ответственности бизнеса. Выгоды, которые получают участники партнерства: для сельских общин — объединение усилий государства, частного капитала и местной власти в целях развития сельских территорий; для ор-

ганов местной власти — урегулирование их отношений с бизнесом в вопросах решения проблем сельских территорий; для частного бизнеса — гарантия государства в поддержке, защищенности и адекватной оценке социальных намерений предпринимателей; для государства — это демократическая форма контроля над частным капиталом и управления им.

Библиографический список

1. Піддубна Л.І. Конкурентоспроможність економічних систем: [монографія]. — Харків: Інжек, 2007. — 368 с.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [пер. с англ. А.Н. Нестеренко]. — М.: Начала, 1997. — 180 с.
3. Державне управління / Ковбасюк Ю.В. та ін. / Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ.упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. — т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. — 2011. — 692 с.
4. Забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектора економіки України на внутрішньому і зовнішньому ринках: наук. доповідь / [Трегобчук В.М., Пасхавер Б.Й., Бородіна О.М. та ін.]; за ред. В.М. Трегобчука, Б.Й. Пасхавера. — К.: Ін-т екон. та прогнозув., 2007. — 260 с.
5. Калетник Г.М. Законодавче забезпечення реалізації стратегії розвитку аграрного сектору економіки: матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників [«Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року»], (Київ, 16—17 жовт. 2012 р.) / Національна академія аграрних наук України, ННЦ «Ін-т аграр. екон-ки». — К.: Ін-т аграр. екон-ки, 2013. — С. 215—217.
6. Квітка Г. Григорій Калетник: «Що більше вивозитимемо з країни сировину, то дурнішими будемо» // Пропозиція. — 2010. — № 5. — С. 7—8.
7. Юшин С.О. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки України у контексті систематизації національного законодавства: матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників [«Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року»], (Київ, 16—17 жовт. 2012 р.) / Національна академія аграрних наук України, ННЦ «Ін-т аграр. екон-ки». — К.: Ін-т аграр. екон-ки, 2013. — С. 222—227.
8. Точилін В.О. Агрохолдинги: інституційні засади, переваги та ризики: матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників [«Інституціональні засади трансформацій в аграрній сфері»], (Київ, 20—21 черв. 2011 р.) / Національна академія аграрних наук України, ННЦ «Ін-т аграр. екон-ки». — К.: Ін-т аграр. екон-ки, 2011. — С. 595—599.
9. Андрійчук В.Г., Зубець М.В., Юрчишин В.В. Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти. — К.: Аграрна наука, 2005. — 140 с.
10. Звіт про конкурентоспроможність України 2010. — Фонд «Ефективне управління», 2010. — 162 с.
11. Макализ Д. Экономика бизнеса: макростабильность и глобализация. [пер. с англ. О.А.Самошкиной]. — М.: Бином, 2009. — 695 с.

Ulyanchenko U.A., e-mail: y.ulyanchenko@gmail.com
Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, associate professor of the department of economic policy and management, candidate of sciences in public administration (Ukraine, Kharkov)

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE FORMATION OF EFFECTIVE INSTITUTIONS AND INSTITUTIONAL CHANGES IN THE AGRARIAN SECTOR OF UKRAINE'S ECONOMY

This article examines the content of important institutional changes, which provides a solution to problems of state regulation of the development of a competitive environment in the agricultural sector. The author proves the formation of effective institutions and institutional changes in the agricultural sector of the economy that are the basis of the effective functioning of the economy and ensure its sustainable development.

Key words: institutional environment, institutional changes, government regulation, competitive environment, agricultural sector.