

## ПИТАННЯ РОЗВИТКУ АПК

УДК 338.43 : 330.341.2

**О. М. БОРОДІНА,**  
*член-кореспондент НАН України,  
професор, доктор економічних наук,  
завідувач відділу економіки і політики аграрних перетворень  
ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”*

### **ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ТА СЕЛА УКРАЇНИ І РОСІЇ ТА ЙОГО ГАРМОНІЗАЦІЯ З ЄВРОПЕЙСЬКОЮ ПОЛІТИЧНОЮ ПРАКТИКОЮ \***

*Проаналізовано інституційне середовище функціонування Спільної аграрної політики Європейського Союзу (САП ЄС), виокремлено спільні інституційні проблеми аграрних трансформацій України і Росії та інституційні перешкоди на шляху переходу наших країн до сталого сільського розвитку, запропоновано основні напрями інституційних змін у нарощуванні місцевого потенціалу для гармонійного поєднання економічних, екологічних і соціальних функцій сільського господарства.*

**Ключові слова:** сільське господарство, село, корпорації, аграрна політика, політика сільського розвитку, САП ЄС, інституційне середовище, інститути сталого розвитку.

*The institutional medium of the functioning of EC is analyzed, the institutional problems common for the agrarian transformations of Ukraine and Russia and the general institutional obstacles to the transition of these countries to a steady development of agriculture are separated, and the main directions of institutional changes in the increase of the local potential aimed at the harmonic joining of economic, ecological, and social function of agriculture are proposed.*

**Keywords:** agriculture, village, corporations, agrarian policy, agriculture development policy, Common agrarian policy of EC, institutional medium, steady-development institutions.

У сільському господарстві України та Росії після 20 років аграрних трансформацій успішно формується реальний та ефективний власник на землі в секторі великотоварного виробництва за рахунок великого капіталу (переважно неаграрного походження). Пошуки інвестицій і реального власника завершилися появою “сільського господаря”, який встановив новий аграрний корпоративний устрій з превалюванням агрохолдингів. Агрохолдинги в ролі інвесторів сільськогосподарського виробництва діють виключно як бізнесові структури, основна мета яких полягає у примноженні власного капіталу за рахунок переведення сільськогосподарського виробництва на індустріальну основу. При цьому ігнорується загальновідома істина, що сільськогосподарське виробництво, на відміну від індустрії, пов’язане з живою природою і людиною; господарську діяльність на селі не можна розглядати поза загальною системою його соціальних зв’язків і екологічних обмежень. Сільське господарство – це сфера не тільки виробництва, але й життя. Економічна поведінка господарюючих суб’єктів на селі формується не стільки

\* Публікацію підготовлено за фінансової підтримки НАН України проекту “Росія та Україна в загальноєвропейському просторі: гармонізація інтересів та об’єднання зусиль” № 10-02-00761a/U спільного конкурсу НАН України – РФНФ.

ринком, скільки сукупністю соціальних відносин і норм, які є складовими інституційного середовища сільського розвитку. Взаємодія цього середовища з економічними інтересами зумовлює характер і спрямованість господарських рішень. Отже, вивчення сучасних тенденцій у розвитку аграрного виробництва Росії та України буде одностороннім без їх розгляду в тісному зв'язку з тенденціями та динамікою змін в інших сферах економічного і соціального життя села.

Таким чином, мета статті – застосування інституційного підходу для дослідження аграрного розвитку Росії та України в контексті загальноєвропейських принципів ведення сільського господарства і розвитку сільських територій і визначення на цій основі науково обгрунтованих напрямів гармонізації подальших аграрних перетворень наших країн відповідно до потреб та інтересів сільських громад.

Вивчення інституційних засад розвитку сільської економіки та аграрного сектору є новим напрямом як у російській, так і в українській економічній науці. Серед вітчизняних авторів, у працях яких досліджуються різні аспекти функціонування та розвитку інститутів трансформованого аграрного сектору, слід відзначити О. Власенко, Ю. Лопатинського, І. Москаленко, О. Мороз, Т. Осташко, В. Унгурян, А. Фролова, О. Шпикуляка та ін.

У російській науковій думці використанню інституційних підходів у вивченні детермінантів економічної поведінки на селі та результатів аграрних трансформацій у тісному зв'язку із соціальною сутністю людини приділяється набагато більше уваги. Цій проблематиці присвячено праці відомих російських учених А. Барлибаєва, О. Белокрилової, І. Буздалова, В. Вольчика, Р. Гайсина, О. Ємельянова, Д. Лукманова, В. Паціорковського, Є. Серової, І. Сулова, А. Чернова, А. Шутькова, С. Юріна та ін.

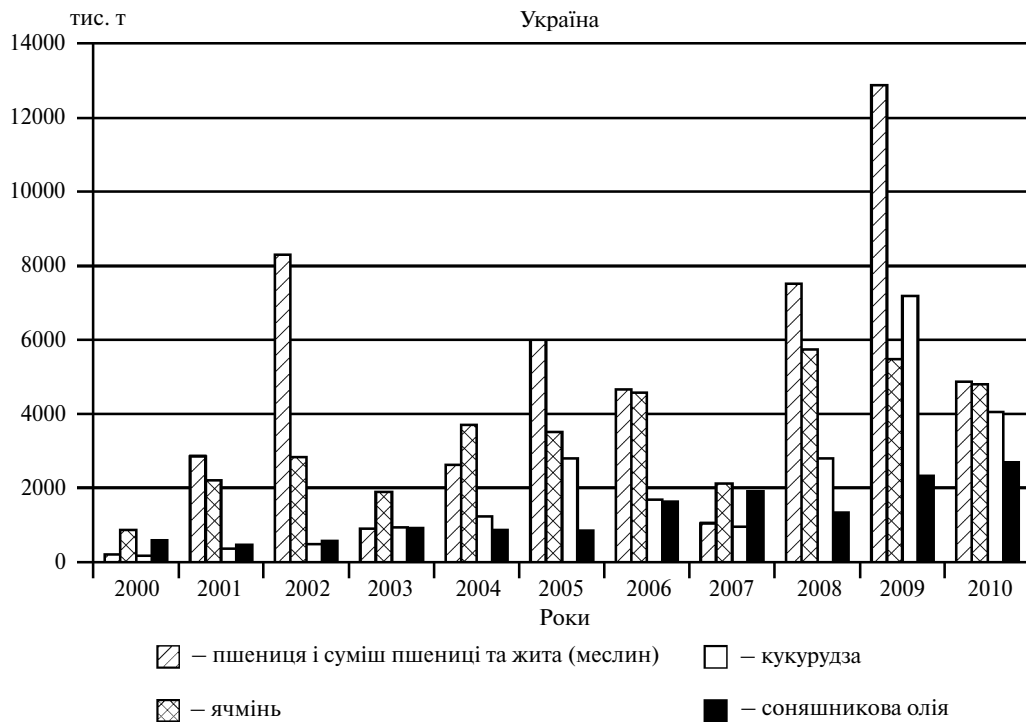
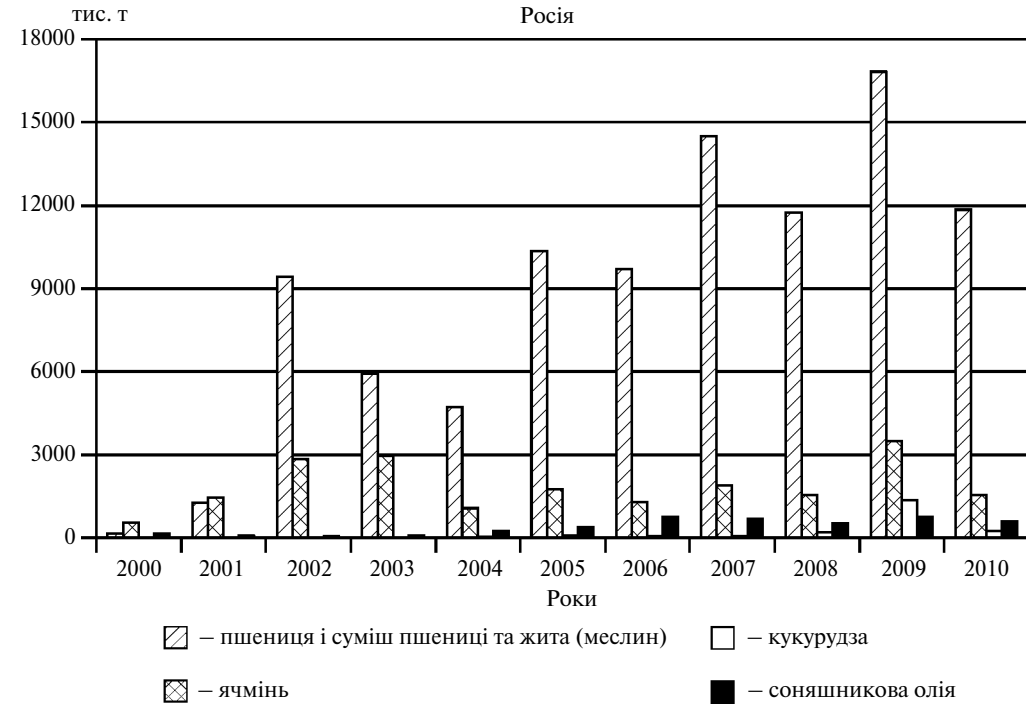
Узагальнюючи думки дослідників, доцільно зазначити, що, незважаючи на певні досягнення в застосуванні інституційно-трансформаційної методології, теоретичні уявлення про інституційний аграрний устрій обох країн є дискусійною науковою проблемою. При цьому не можна не погодитися з тим, що “інституційне забезпечення трансформації економічної системи, наповнення інститутів адекватним способом мислення, звичками, традиціями й урахування їх у процесі трансформування системи є визначальною умовою успіху реформ... Реформування має бути ефективним і спрямованим на підвищення добробуту населення. Недодержання певних принципів при інституційному проектуванні зумовлює становлення неефективних інститутів, за яких економічна система обирає неефективний шлях розвитку”<sup>1</sup>.

Село та аграрна економіка займають вагоме місце в українському і російському суспільствах. Історично ці країни вважались аграрними. Сьогодні майже третина населення – сільське (27% у РФ, 33% в Україні). Питома вага зайнятих у сільському господарстві в динаміці дещо знижується, проте залишається на рівні приблизно 10% у Росії та 15% в Україні.

У 1990-х роках аграрне виробництво та сільські території України і Росії значною мірою занепали, проте з початку 2000-х спостерігається нарощування виробництва. Індекси валової продукції сільського господарства у 2010 р. на третину вищі порівня-

<sup>1</sup> Фролов А. Ю. Принципи державного регулювання забезпечення продовольством населення: від проектування інституту до інституційної пастки. Зб. наук. праць ХарПІ НАДУ “Теорія та практика державного управління” № 1 (32), 2011, с. 1 (<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/2/22.pdf>).

но з базовим періодом. Найуспішнішими були два роки (2008–2009), коли відбулось істотне зростання у виробництві сільськогосподарської продукції обох країн. Паралельно збільшувався й експорт: за 10 років країни стали лідерами за важливими видами сільськогосподарської продукції на зовнішніх продовольчих ринках (табл. 1).



**Експорт основних видів сільськогосподарської продукції за роками \***

\* Джерела: статистичні збірники "Торговля в России" (М., Росстат) і "Зовнішня торгівля" (К., Держкомстат України) за відповідні роки.

Таблиця 1

## Динаміка загальних показників розвитку сільського господарства України та Росії \*

Показник	Україна										
	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Зайняті в сільському господарстві до середньорічної зайнятості в економіці.....	24,9	24,8	25,2	20,4	19,7	19,4	17,6	16,7	15,8	15,6	15,4
Індекси валової продукції сільського господарства.....	100,0	110,2	111,4	99,2	118,8	118,9	121,8	114,0	133,5	131,1	129,1
Середньомісячна зарплата по сільському господарству, мисливству та лісовому господарству до середньомісячної зарплати по економіці в цілому.....	49,6	49,5	48,7	47,4	52,7	54,0	55,8	57,1	61,0	64,0	65,5
<b>Росія</b>											
Зайняті в сільському господарстві до середньорічної зайнятості в економіці.....	13,0	12,3	12,5	11,8	11,2	11,1	10,6	10,2	9,8	10,0	9,8
Індекси валової продукції сільського господарства.....	100,0	107,5	108,3	108,7	115,6	118,7	119,0	121,8	143,7	145,8	129,3
Середньомісячна зарплата по сільському господарству, мисливству та лісовому господарству до середньомісячної зарплати по економіці в цілому.....	40,0	40,0	43,0	43,0	45,0	43,0	43,0	45,0	49,0	52,0	51,0

\* Джерела: статистичні збірники "Сільське хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России" за 2004, 2008 та 2010 рр. та "Сільське господарство України" за 2005, 2007, 2010 рр., власні розрахунки автора.

За даними ФАО, на початок 2010 р., за вартісними оцінками, Україна посіла 1-ше місце у світі з експорту соняшникової олії, 2-ге – ріпаку та ячменю, 5-те – кукурудзи, 6-те – насіння соняшнику, 7-ме – пшениці, 9-те – сої. Водночас РФ займала 3-тє місце у світі з експорту соняшникової олії, 4-те – ячменю, 5-те – пшениці. Проте за тваринництвом Україна та Росія не входять навіть до двадцятки світових експортерів<sup>2</sup>. Разом з тим загальноекономічні показники не відображають тенденцій у розподілі вигод від нарощування сільськогосподарського виробництва й експорту.

Процеси, що відбуваються в сільському соціумі двох країн, можна ідентифікувати як системну деградацію. Суттєво зменшився рівень зайнятості, зберігається низька оплата праці, особливо в Росії (див. табл. 1), сформувався великий прошарок безробітних і самозайнятих в особистих господарствах. За період аграрних трансформацій сфера соціальних послуг на селі постійно звужується (табл. 2).

Таблиця 2

**Введення в дію об'єктів сільської соціальної інфраструктури в Україні та Росії \***

Показник	1990 р.	1995 р.	2000 р.	2005 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
<b>Україна</b>								
Загальноосвітні навчальні заклади (тис. місць).....	60,8	17,7	8,6	5,2	4,9	5,2	2,5	3,6
Лікарняні заклади (тис. ліжок).....	0,781	0,291	0,065	0,021	0,05	0,048	0,265	0,008
Амбулаторно-поліклінічні заклади (тис. відвідувань за зміну).....	6,376	1,96	0,8	0,317	0,277	0,212	0,341	0,522
<b>Росія</b>								
Загальноосвітні навчальні заклади (тис. місць).....	181	87	53,5	27,9	35,9	26,1	23,5	20,2
Лікарняні заклади (тис. ліжок).....	5	2	1,5	0,9	0,9	0,9	1,2	0,9
Амбулаторно-поліклінічні заклади (тис. відвідувань за зміну).....	18	6	3,3	2,6	4,3	4,6	3,3	2,6

\* Джерела: Статистичний щорічник України за 2010 р. К., Держкомстат України, 2011; статистичний збірник "Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России". М., Росстат, 2011, а також статистичні дані за відповідні роки.

Хоча в обох країнах є окремі сільські осередки, які навіть за європейськими вимогами можна визнати благополучними, загальна картина не вселяє оптимізму. На початку реформ 1990-х років у нових незалежних країнах колишнього Радянського Союзу консультанти пропагували, що успіх аграрних трансформацій залежить від швидкості переливання активів від неефективних колгоспів та радгоспів до нових ефективних власників<sup>3</sup>. Цими власниками мали б стати сімейні фермерські господарства. Ніхто навіть не припускав, що формування нових власників призведе до захоплення землі великим капіталом і надмірної концентрації холдингами економічної влади в сільському господарстві.

<sup>2</sup> Винятком є експорт твердих сирів з України, за якими вона посіла 17-те місце у світі.

<sup>3</sup> Див.: С s a k i С., N a s h J. The agrarian economies of Central-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Washington, "Situation and perspectives" March 16, 1998.

Становлення корпоративного агрохолдингового устрою в сільському господарстві України і Росії відбувалося за одним і тим самим сценарієм, тільки з деякою різницею в часі: спочатку в Росії, пізніше – в Україні. Це закономірно, оскільки, як бачимо, аграрні реформи в обох країнах здійснювалися на однакових методичних засадах, з певними несуттєвими варіаціями. Враховуючи спільну інституційну систему радянського періоду, основні причини і наслідки такого розвитку подій є закономірними для обох країн. Серед головних передумов, які сприяли становленню холдингового укладу, слід назвати такі <sup>4</sup>.

1. Функціонування перехідних ринків, на яких порушуються ринкові механізми. Це призводить до гіпертрофованого розвитку вертикальної та горизонтальної інтеграції як інструменту, що дозволяє протистояти надмірно високим трансакційним витратам і ризикам. У межах нерозвинутих ринків також спостерігаються нерівні умови конкуренції.

2. Занадто високі бар'єри входження до “традиційних” секторів сільського господарства, зумовлені заборгованістю та численними недоліками новостворених форм господарювання на базі реформованих колгоспів і радгоспів. Зовнішнє інвестування в сільське господарство за таких обставин могло здійснюватися через створення нових бізнесових структур.

3. Вплив іноземних інвестицій (у тому числі прямих) на національну економіку шляхом тісного зв'язку нових сільськогосподарських операторів з іноземними інвесторами, насамперед зайнятими в галузях харчової промисловості й торгівлі.

4. Зміни рівня і макроекономічної галузевої структури змінних (альтернативних) затрат: довготривалі зовнішні інвестиції в сільське господарство та агробізнес можуть розглядатись як один з найпривабливіших довгострокових напрямів розміщення капіталу.

Звичайно, кожний з цих факторів тією чи іншою мірою вплинув на становлення холдингового укладу. Але, на нашу думку, ця проблема є значно глибшою. Вагому роль тут відіграють неформальні інститути радянської доби, які, як відомо, змінюються досить повільно. На політичному рівні це проявляється в активній державній підтримці розвитку великотоварного аграрного виробництва і нівелюванням ролі й значення сімейних ферм (фермерських та особистих селянських господарств). Останні, функціонуючи в такому інституційному середовищі, поступово адаптуються до своєї “непотрібності” у суспільному виробництві, тому масово віддають землю в оренду корпораціям або ж зовсім продають її, не замислюючись над довгостроковими наслідками таких дій.

Уряди Росії та України, незважаючи на динамічність змін політичних еліт, протягом усього періоду аграрних трансформацій сприяли створенню і розвитку великого бізнесу в сільському господарстві. За старими стереотипами суспільству нав'язується думка, що саме великі підприємства, контролюючи сотні гектарів землі, здатні “витягнути” сільське господарство із застою, можуть забезпечити високу якість вироблюваної продукції та продовольчу безпеку, наростити експорт-

---

<sup>4</sup> Див.: Храмова И. Г., Серова Е. В. Вертикальная интеграция в продовольственном комплексе России. М., Институт экономики переходного периода, 2002; Рылько Д. Новые операторы в сельском хозяйстве России. Доклад ИМЭМО. Москва, октябрь 1999 г. (<http://ecsocman.hse.ru/data/220/698/1219/rylko.pdf>).

ний потенціал тощо. Натомість сімейним формам господарювання відводиться роль підсобних, якими вони були в дореформений період, хоча за останнє десятиліття більше половини сільськогосподарського ВВП і в Україні, і в Росії виробляється в секторі особистих селянських та фермерських господарств.

Наразі в обох країнах холдинговий уклад в аграрному секторі значно посилює свій вплив на структурну динаміку галузі, незважаючи на відмінності в законодавчому регулюванні їх створення і функціонування. Закон РФ “Про холдинги” був прийнятий Державною Думою в грудні 1999 р., схвалений Радою Федерації в липні 2000 р., але відхилений Президентом РФ В. В. Путіним у липні 2001 р. і дотепер так і не прийнятий. Закон “Про холдингові компанії в Україні” був прийнятий у 2006 р., проте його дія обмежувалася галузями виробництва та переробки сільськогосподарської продукції, що було закріплено Указом Президента України “Про холдингові компанії, що створюються в процесі корпоратизації та приватизації” № 224 від 11 травня 1994 р. Стрімке захоплення земель корпоративними структурами, яке супроводжувалося посиленням їх політичного впливу, призвело до скасування цього обмеження через рік після прийняття Закону “Про холдингові компанії в Україні” іншим Указом Президента України № 640 від 12 липня 2007 р.

Попри такі відмінності в законодавствах, і в Росії, і в Україні агрохолдинги продовжують збільшуватися, скуповуючи сільськогосподарську землю; при цьому держава не впливає на ці процеси, не контролює їх (навіть на рівні консолідованої статистичної звітності). З інституційної точки зору це можна ідентифікувати як незбалансований інституційний розвиток, який породжує певні мотивації в поведінці господарюючих суб’єктів, спрямовуючи їх на експлуатацію природних ресурсів та ігнорування соціально-економічних завдань розвитку суспільства. “Процес іде, незважаючи на існуючі обмеження і негнучкість ринку. Основне питання полягає в тому, чи здатні агрохолдинги підняти ефективність галузі та як їх поява вплине на вітчизняних споживачів, економічне благополуччя дрібних сільськогосподарських виробників і сільських мешканців”<sup>5</sup>. Адже в період аграрних трансформацій відбулося звуження дореформених соціально-економічних прав селян. Держава більше не гарантує стабільних цін на сільськогосподарську продукцію і продовольство, доходів у розмірі прожиткового мінімуму, тим більше — гідного рівня життя, повної зайнятості, відсутності безробіття. Звузилася сфера дії прав на безплатні медичну допомогу та освіту тощо. Ці зміни в інституційно-правовому просторі офіційно задали нові “правила гри” для корпоративних структур на селі, що мотивує їх до створення певних управлінських моделей функціонування.

Аналіз літературних джерел<sup>6</sup> та емпіричні спостереження свідчать, що для цих двох країн холдинговий уклад становить значну небезпеку, пов’язану із

<sup>5</sup> Див.: Р ы л ь к о Д. Знач. праця.

<sup>6</sup> Див.: Б о р о д і н а О. М., Г е є ц ь В. М., Г у т о р о в А. О. та ін. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація: наукова доповідь. (За ред. В. М. Гейця, О. М. Бородіної, І. В. Прокопи). К., Інститут економіки та прогнозування НАН України, 2012, 56 с.; Агрохолдинги в Україні: добре чи погано? Німецько-український аграрний діалог. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Серія консультативних робіт AgPP № 21. К., 2008; Г у т о р о в А. О. Вертикально інтегровані структури у сільському господарстві: економічні засади формування та розвитку. “Економіка і прогнозування” № 1, 2011, с. 120–130; Аграрная реформа в России: концепция, опыт, перспективы. Научные труды ВИАПИ

структурними перекосами як в економіці країн, так і у сфері соціально-економічного, демографічного та екологічного розвитку села.

Незначний клас дрібних і середніх комерційних сільгоспвиробників, а також малі та середні підприємства з переробки аграрної продукції, що функціонують паралельно з агрохолдингами, навряд чи зможуть вижити в умовах наступу останніх на земельні права та їх монопольної влади на аграрних ринках і в політиці. Відсутність реальної державної підтримки малого та середнього виробника в аграрному секторі (особливо в Україні) також сприяє утвердженню позицій холдингів у сільському господарстві. При цьому посилюється загроза продовольчому самозабезпеченню наших країн, оскільки саме дрібний і середній бізнес здатні підтримати економіку й населення в умовах фінансової нестабільності чи нових кризових явищ. Експортна орієнтація великого аграрного капіталу дестабілізує внутрішню пропозицію, зумовлюючи дефіцит окремих видів продовольства та сировини. Для України членство в СОТ забороняє кількісні обмеження експорту, тому оптимальним шляхом наповнення вітчизняного продовольчого ринку стало підвищення цін. Така ситуація провокує продовольчу інфляцію, падіння купівельної спроможності населення, що погіршує структуру та якість його споживання і може посилювати частоту виникнення “шоків пропозиції”, з якими Україна сьогодні стикається дедалі частіше. Враховуючи нещодавнє приєднання Росії до СОТ, ці ризики можуть стати реальними і для неї.

Проте найбільша небезпека для наших країн лежить у сфері сільського розвитку, оскільки сільське господарство – це виробництво не тільки сільськогосподарської продукції, але й суспільних благ, що є не менш важливим, ніж продовольство і сільськогосподарська сировина. Експерти Світового банку стверджують, що суспільні блага і недеформовані ціни на фактори виробництва є ключовими макроекономічними умовами регулювання процесів стихійної концентрації в сільському господарстві в країнах з перехідними економіками<sup>7</sup>.

Економіка села європейських країн базується на сімейних формах господарювання. Сімейні ферми протягом століть демонстрували свою ефективність і можливість пристосовування до змін внутрішніх і зовнішніх інституційних середовищ. Тому й сучасний європейський інституційний простір розвитку сільського господарства і сільської місцевості значною мірою орієнтований на досягнення довготривалого, економічно ефективного розвитку сімейного фермерства при збереженні природних основ життєдіяльності та забезпечення економічної та соціальної захищеності всіх верств сільського населення. Цей простір формується за допомогою базових механізмів сталого розвитку.

1. Життєдіяльність у рамках екологічних обмежень. Повага до планетарних екологічних обмежень, помірне видобування ресурсів і збереження біорізноманіття з метою поліпшити навколишнє середовище, не порушувати баланс необ-

---

РАСХН, вып. 4. М., “Энциклопедия российских деревень”, 2000; Рейтинги крупных и средних сельскохозяйственных организаций в России за 2004–2006 гг. 10-е издание. ВИАПИ им. А. А. Никонова. М., “Энциклопедия российских деревень”, 2008; Узун В. Я., Гатулина Е. А., Сарайкин В. А. и др. Тенденции развития и механизмы взаимодействия крупного и малого бизнеса в агропромышленном комплексе. ВИАПИ им. А. А. Никонова, вып. 24. М., “Энциклопедия российских деревень”, 2009.

<sup>7</sup> Див.: The rise of large farms in land abundant countries. “Policy Research Working Paper of World Bank” March, 2011.



хідних для життя природних ресурсів, щоб залишити їх у такому стані для майбутніх поколінь.

2. Забезпечення здорового і справедливого суспільства. Задоволення різноманітних потреб усіх людей сьогодні та в майбутньому, поліпшення особистого добробуту, підвищення соціальної згуртованості, створення рівних можливостей для кожного.

3. Досягнення цілей економічного розвитку. Створення сильної, стабільної та сталої економіки, яка б забезпечувала процвітання і рівні можливості для всіх, де екологічні та соціальні витрати відшкодовували б ті, хто є їх винуватцем (забруднювач платить), і заохочувалося б результативне використання ресурсів.

4. Запровадження демократичного управління. Активне просування ефективних систем управління, які залучають членів суспільства до прийняття рішень на всіх рівнях, творчий потенціал, енергію і враховують різноманіття думок.

5. Відповідальне використання якісних наукових досліджень. Розробка та реалізація політики на основі наукових доказів і застережень учених, а також з урахуванням суспільних відносин і цінностей<sup>8</sup>.

В основу останньої реформи САП ЄС 2006–2013 рр. покладено методологію сталого розвитку, засновану на розумінні суспільної ролі сільського господарства і визнанні його багатофункціональності<sup>9</sup>. Для практичної реалізації принципів сталості виділено два окремих напрями (стовпи) САП: підтримка аграрного виробництва і політика сільського розвитку. Остання розглядається як інтегрований (міждисциплінарний) процес, що включає не тільки економічні показники зростання і розвитку аграрного виробництва, але й екологічну безпеку та адаптацію сільських громад до мінливих умов функціонування. Важлива роль відводиться процесам політичного партнерства, яке є невід'ємною складовою інтегрованого підходу, а також розширенню спектра впливу економіки знань на сільський розвиток і можливостей нарощування його потенціалу завдяки новітнім технологічним досягненням – телекомунікаціям, біотехнологіям та мережі Інтернет.

На практиці кошти ЄС витрачаються на реалізацію принципів сталості, закладених у таких напрямках (вісях) сільського розвитку: 1) підтримка конкурентоспроможності ферм; 2) безпечні довкілля і землекористування; 3) економічна диверсифікація для підвищення якості життя сільського населення. Ці три напрями побудовано на четвертій вісі – методологічній: створення і функціонування груп місцевих активістів (лідерів громад), які мобілізують місцеве населення для розробки і реалізації комплексних місцевих стратегій розвитку на демократичних засадах (програма “LEADER”). Основною метою програми “LEADER” є заохочення селян до розробки і впровадження оригінальних стратегій інтегрованого розвитку сільської місцевості в загальному контексті пріоритетних європейських завдань – поліпшення якості життя в сільській місцевості, залучення високотехнологій у село, оптимізація використання природних і культурних ресурсів локального рівня.

<sup>8</sup> Див.: Mainstreaming Sustainable Development – the Government’s vision and what this means in practice. “Department for Environment, Food and Rural Affairs of UK” February, 2011 (<http://sd.defra.gov.uk/documents/mainstreaming-sustainable-development.pdf>).

<sup>9</sup> Див.: The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation. “Agricultural policy perspectives briefs” № 1, December, 2009.

Протягом кількох десятиліть САП була основною фінансовою статтею витрат ЄС. До останньої реформи на аграрну політику витрачалося до 70% бюджетних коштів, за чинним бюджетом – близько 35%. Кошти, які направляються на підтримку аграрного сектору Росії та України, є значно меншими, проте при неефективних інститутах навіть величезні державні вкладення в економіку марні; вони зведуться до банального “освоєння коштів” і не дадуть реального ефекту. Більше того, нарощування державних субсидій в аграрний сектор призведе до поширення і зміцнення утриманських настроїв, закріплення навичок бездумного і нераціонального витрачання бюджетних коштів, зростання корупції. Як стверджує У. Барлибаєв, удосконалюючи інституційну систему, можна досягти значно кращих результатів, ніж при накачуванні економіки просто додатковими ресурсами<sup>10</sup>. Адже ефективні інститути для розв’язання спільних проблем і досягнення суспільних цілей використовують не тільки фінанси, але й докладають організовані колективні зусилля.

Інституційні зміни, необхідні для формування ринкових економік Росії та України, не передбачають автоматичної зміни усталеного порядку (як формального, так і неформального), системи цінностей, відносин, способу мислення і практики менеджменту. В інституційному середовищі зберігається надзвичайний тиск спадщини неформальних інститутів, які перекручують дію формальних і роблять недієздатними механізми примушування. Результати аналізу свідчать, що інституційна реформа у сфері сільського господарства обох країн має ряд спільних проблем. Зупинимось на найвагомійших серед них.

**Інституційна неузгодженість.** Як правило, питання розвитку сільського господарства і села регулюються законами, підзаконними актами і програмами, які виконуються різними державними органами – міністерствами сільського господарства, економіки, соціального розвитку, фінансів, екології тощо. Проте політика цих державних відомств орієнтована на власні інтереси і не слугує спільній меті розвитку села. Подібна ситуація призводить до інституційного хаосу на рівні сільської місцевості. Для подолання неузгодженості потрібна інституційна інтеграція, за допомогою якої досягатимуться цільові завдання та координація дій різних організацій та правових органів на всіх рівнях прийняття рішень і захисту інтересів сільських громад від неконтрольованого захоплення їх ресурсів (у тому числі, земельних). Для ефективної інституційної інтеграції різні організації та правові інстанції як окремі частини однієї інтегрованої системи мають усвідомити загальну вигоду від узгодженого функціонування у сфері захисту прав сільського населення. Для цього слід вирішити питання розподілу ролей, обов’язків і стратегічних напрямів діяльності різних інституцій за їх загальної спрямованості на інтереси селянина. Подібний координований підхід залишається головним завданням у вирішенні проблем холдингізації сільського господарства.

**Інституційна недієздатність.** Це відсутність дійових суспільних інститутів, які можуть протистояти тиску великого капіталу: сільськогосподарських консультаційних служб, фермерських організацій, організацій сільських громад, інституту довіри та співпраці між зацікавленими сторонами у захисті прав селян тощо.

<sup>10</sup> Див.: Барлибаєв У. А. Институциональные аспекты устойчивого развития сельских территорий в условиях становления инновационной экономики. Автореф. дис... канд. экон. наук. М., 2011, 26 с.

В Україні та Росії за період аграрних трансформацій було створено ряд суспільних інститутів – асоціації, спілки, аграрні палати тощо. Вони переважно створювались або “зверху”, що зумовлювало їх одержавлення, або за ініціативи донорських організацій і підтримки проектів технічної допомоги. У подальшому ці структури “приватизувалися” місцевою владною елітою для реалізації кланових інтересів і як засіб додаткової наживи. Решта перетворюється у “грантошукачів”, які працюють виключно на себе, на робочий апарат організації за рахунок отримання грантів на виконання різних проектів. Подібні перехідні форми інституційної влади можна спостерігати і на рівні галузевих органів управління, які на місцях намагаються вирішувати питання розподілу ресурсів, використовуючи для цього власні становище, репутацію і владу, що не входить у коло їх прямих обов’язків.

Унаслідок інституційної недієздатності та сурогатних форм громадського управління, які не дозволяють повноцінно вирішувати соціально-економічні та екологічні проблеми села, правова система в обмеженні влади агрохолдингів є недостатньо ефективною.

**Псевдодемократизація управління.** Місцеві ресурси (у тому числі земельні) в умовах посилення ринкової влади корпорацій перетворюються на активи локального розвитку. Це вимагає децентралізації управління ресурсами, що дозволяє забезпечити участь місцевого населення в їх збереженні та ефективному використанні, а також унеможливує їх незаконне захоплення великим капіталом. У результаті чинні норми і правила використання місцевих ресурсів формуються сільськими громадами, адаптуються і постійно вдосконалюються відповідно до місцевих потреб.

У період аграрних трансформацій у децентралізації структур управління сільським господарством і селом мав місце певний прогрес. Було змінено роль урядових інститутів і створено нові структури децентралізованого управління. Попри це місцеві громади або зовсім не беруть участь у прийнятті рішень щодо локального розвитку, або вона є недостатньо вираженою. Отже, процес децентралізації, який стосується лише структурних перетворень, але не забезпечує якісних змін (таких як реальна участь, транспарентність, компетентність і надійність), мало сприяє створенню управлінської системи, яка б наблизила сільське населення до формування аграрної політики. Крім структурних і якісних змін, децентралізовані структури (як державні, так і суспільні) повинні мати достатні права й фінансові ресурси для захисту суспільних інтересів.

**Недорозвинутість інституту приватної власності.** Із запровадженням приватної власності на землю та майно в ході аграрних трансформацій права та обов’язки щодо використання природних ресурсів у сільському господарстві не були чітко сформульовані. Це призвело до неконтрольованої концентрації ресурсів (в основному земельних), а “прихватизація” стала домінантною формою поведінки господарюючих суб’єктів у сфері землекористування і землеволодіння. Немає чіткого визначення, хто має право на отримання ренти від використання природних ресурсів (передусім землі) і несе витрати щодо їх відтворення. Право власності в системі земельних відносин відображає всю складність проблем розподілу, управління та узгодження різних “потоків” витрат і прибутків від використання ресурсів, технологій та сільськогосподарської техніки. У результаті сільські

громади та екосистеми руйнуються і деградують, а витрати щодо їх відтворення залишаються майбутнім поколінням.

Порівняно з формуванням євроінституційного простору для САП ЄС ці труднощі великою мірою посилюються тим, що Україна і Росія не мали досвіду еволюції інститутів ринкового господарювання в аграрному секторі та створювали нові інститути на основі попередньої командно-адміністративної системи. Хоча розвал радянської економічної системи слугує очевидним доказом її нежиттєздатності, все ж і західноєвропейська економіка, яка створювалась і розвивалась переважно за допомогою ринкових механізмів, не відразу орієнтувалась на засади сталості. Цей висновок підкріплюється зовнішніми проявами, характерними для європейської сільськогосподарської практики минулого століття. Це, зокрема, надвиробництво сільськогосподарської продукції, пов'язані з цим значні екологічні втрати, проблеми міграції сільського населення та занепад сільських громад тощо. Саме з такими явищами у XXI ст. стикаються Україна та Росія.

На нашу думку, інституційні проблеми аграрного розвитку для наших країн перебувають на стику економіки, природного середовища і суспільства. Сільськогосподарські системи є особливою сферою інституційних змін, які мають відбуватися з розумінням того, що досягнення в економіці пов'язані з втратами в інших сферах (наприклад, руйнування соціальних зв'язків або порушення функцій екосистеми). Тому важливо збалансувати інститути для забезпечення сталості розвитку і пом'якшення наслідків стрімкого економічного зростання.

З інституційної точки зору термін “сталість” вживається в ширшому сенсі, оскільки, як відомо, інститути є складними системами, які виникають і взаємодіють різними способами. Інститути, що забезпечують сталий розвиток, можна визначити як комплекс правил, які ефективно допомагають і сприяють реалізації екологічних, економічних та суспільних цілей. Правила, що діють на низовому рівні, мають бути узгодженими з правилами на рівні колективного вибору, а також з конституційними правами сільського населення. Сталого розвитку неможливо досягти, якщо інститути, які перебувають на різних рівнях, не відповідають один одному. У наших конкретних умовах це відображається в динамічних змінах форм господарювання на селі, які не передбачають адекватних змін на рівні формальних інститутів. Проте одне тільки законодавче регулювання не може забезпечити сталий розвиток сільського господарства і села – формальні інститути повинні взаємодіяти з політичною системою, модифікуючи інституційні структури та систему управління через механізми заохочення та примушування. В аграрний сектор великий капітал має залучатися на умовах, з одного боку, обмеження його ринкової влади, а з іншого – створення сприятливого інституційного середовища для сільського розвитку на базі місцевих ресурсів. У європейському співтоваристві інститути, які роблять можливим такий розвиток, характеризуються:

– системною орієнтацією (інститути сталого розвитку в сільському господарстві розвиваються на стику економічних, екологічних та суспільних систем, впроваджених у більш масштабні системи);

– динамічною орієнтацією (системи прийняття рішень та розробки політики адаптуються до змін і включають процес навчання);

- орієнтацією учасників (об'єднання учасників, їх взаємодія, мотивація та ресурси, які зумовлюють стереотипи поведінки);
- ресурсною орієнтацією (врахування особливостей природних ресурсів і наслідків їх використання, таких як винятковість, конкурентність, специфічність, складність і невизначеність) <sup>11</sup>.

“Європеїзація” політики у сфері сільського господарства і села, а також адміністративного та розпорядчого управління сільським розвитком базується на прийнятті та виконанні ряду законів і процесуальних норм, які поширені в євроні. Це – досить віддалені перспективи, які реалізуватимуться в разі вступу наших країн до ЄС. Проте вже тепер варто гармонізувати інституційні системи реалізації європейських засад сталого сільського розвитку як єдино вірного та безпечного напрямку нарощування аграрного виробництва і його експортного потенціалу. Для цього в Україні та Росії політичний курс у кращому випадку зводиться до копіювання інститутів країн ЄС без повного розуміння їх цільового призначення, можливостей і механізмів, які застосовуються для раціонального та ефективного виконання політичних завдань.

Процес “інституційної європеїзації” підкреслює важливість розвитку потенціалу на місцевому рівні. Структури низового рівня повинні бути наділені відповідними правами, обов'язками, можливостями і ресурсами для формування політичного курсу на обмеження влади корпорацій та збереження і відтворення основних засад сталого сільського розвитку. Можливості місцевої влади і державних структур локального рівня досить звужені через обмеженість ресурсів і компетенцій. Необхідні значні капіталовкладення для розвитку місцевого потенціалу з метою здійснення інституційних змін, які охоплюють:

- створення місцевих, регіональних і державних інститутів, які опікуватимуться проблемами сільського розвитку;
- добре підготовлену та правильно організовану систему громадського управління на місцевому рівні;
- зміцнення інститутів громадянського суспільства як дійового партнера у вирішенні соціально-економічних та екологічних завдань розвитку сільського господарства і села.

У контексті формування європейського інституційного розвитку ці завдання можуть успішніше вирішуватися через налагодження прямих зв'язків між країнами ЄС, Україною та Росією в рамках запровадження Програм інституційного партнерства для обміну знаннями між політиками, вченими і практиками на місцевому рівні для вивчення спільних та особливих проблем у Росії, Україні та країнах Західної Європи. Такий обмін науковими підходами та досвідом значною мірою слугуватиме каталізатором євроорієнтованих інституційних трансформацій.

### **Висновки**

Незважаючи на незавершеність інституційних перетворень в аграрному секторі України та Росії, сучасний інституційний простір цих країн істотно відрізня-

---

<sup>11</sup> Див.: Обзор программы стабильного сельского хозяйства в странах центральной и восточной Европы (ССХСЦВЕ), ч. 4. Институциональные изменения в сельском хозяйстве и окружающей среде центральной и восточной Европы. (Под ред. Ф. Гацвейлера и К. Хагедорна). Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, ФАО. Берлин, Университет Гумбольдта, с. 46–53.

ється від дореформеного завдяки тим крокам, які було зроблено в напрямі створення нових інститутів. Разом з тим ступінь просування до інституційного простору європейського зразка не такий, як може здаватися в контексті оцінювання за формальними ознаками тих чи інших інститутів.

Методологічні принципи інституційної трансформації сільського господарства і села в ЄС закладено у САП та закріплюються в Європейському інтеграційному проекті. За довгу історію функціонування САП чимало разів змінювалась і на період 2006–2013 рр. трансформувалась у багатофункціональну політику сталого розвитку, яка підтримує ринково орієнтоване сільськогосподарське виробництво в Європі одночасно з підтримкою життєдіяльності сільських громад, територій та екосистем. Першочергові цілі САП за ці роки залишилися незмінними, проте їх сутність значно змінилася – зокрема, сталий розвиток (поєднання економічних, соціальних і екологічних цілей) став основним. Разом з тим змінились і відповідні інструменти: зменшилася підтримка цін на користь розширення заходів щодо сільського розвитку та прибутку виробників.

Європейська практика минулого і тенденції сучасного аграрного розвитку в Україні та Росії свідчать, що можливості ринку розв'язувати соціально-економічні та екологічні проблеми села є обмеженими. У даному контексті важливо дослідити, яку інституційну структуру та мотивацію слід створити, щоб сільськогосподарська практика була соціально та екологічно безпечною. Сучасна система ведення сільського господарства та механізми, які регулюють аграрний сектор, не заохочують застосування методів господарювання на землі в інтересах збереження громад та екосистем. Ця проблема для обох країн є особливо актуальною з огляду на те, що основним пріоритетом реструктуризації господарських систем було і є підвищення економічної ефективності аграрного сектору. Отже, необхідно переглянути роль ринку в управлінні аграрним сектором, який стимулює поширення соціально та екологічно неприйнятної сільськогосподарської практики.

Ринкові стимули більшою мірою стосуються виробничої функції сільського господарства. При диверсифікації аграрного сектору сільськогосподарське виробництво буде лише однією з функцій поряд, наприклад, з використанням природних ландшафтів, сферою відпочинку тощо. Модернізація аграрного сектору сприятиме зростанню ролі сільського господарства у збереженні сільських громад і ландшафтів.

*Стаття надійшла до редакції 2 серпня 2012 р.*