

УДК 351.82

*Ю. О. Ульяновченко,*д. держ. упр., проф.,  
професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ;*Г. О. Свиридова,*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ,  
м. Харків

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗМІН У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ

*Процеси трансформації в економіці неодмінно супроводжують розвиток суспільства. Упорядкування суспільного життя потребує постійних інституціональних змін і вдосконалень. Обґрунтовується необхідність формування інститутів та інституціональних змін у реалізації державної політики в аграрній сфері.*

**Ключові слова:** державне регулювання, конкурентне середовище, аграрна сфера, реалізація державної політики в аграрній сфері, інституціональні зміни.

**Постановка проблеми.** Зміст державної політики розвитку аграрної сфери через призму інституціональних змін полягає у формуванні ефективних інститутів на аграрному ринку, які будуть забезпечувати досягнення мети такої політики – розвиток аграрної сфери і поліпшення рівня життя населення (особливо сільського).

За оцінками науковців, соціально-економічна і політична ситуація в Україні свідчить про наявність комплексу інституційних проблем, які стали наслідком дисфункції держави і призвели до появи інституційного вакууму, неформальної інституціоналізації нових формальних правил і норм, які регламентують економічну діяльність, появи інституційних пасток та неефективних інститутів (законів, постанов та ін.) реорієнтованого характеру.

У той же час питанням формування дієвого конкурентного середовища, що стимулювало б економічні суб'єкти до внутрішнього розвитку та формування їх раціональної конкурентної поведінки, увага практично не приділялася. Навпаки, засоби макроекономічного регулювання створювали дуже несприятливе бізнес-середовище для підприємницької активності через жорсткі монетарні обмеження, фіскальний тиск, суперечливість та

непередбачуваність нормативно-правових актів регулювання економіки. Це негативно позначилося на формуванні рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств і національної економіки в цілому та породило низку інших проблем, пов'язаних з впливом національних ресурсів (праці, капіталу та сировини) з країни за кордон та зі зростанням тіньового сектора української економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У витоків теорії та методології інституціональних змін у реалізації державної політики стояли такі видатні вчені, як Б. Берман, Д. Джоббер, П. Діксон, Дж. Р. Еванс, Дж. М. Кейнс, Ф. Котлер, А. Маршалл, Д. Міль, Ф. Моріс, А. Пігу, М. Портер, А. Сміт, Д. Рікардо, М. Фрідмен, Ф. Хайєк та ін. Проблема вибору дієвості інститутів та інституціональних змін у реалізації державної політики в аграрній сфері присвячено роботи О. Амосова, М. Безуглого, П. Гайдуцького, С. Дорогунцова, М. Кропивка, М. Латиніна, Т. Лозинської, С. Мочерного, С. Майстра, О. Могильного, О. Онищенко, П. Саблука, В. Юрчишина та ін.

**Метою статті** є обґрунтування необхідності формування дієвих інститутів та інституціональних змін при реалізації державної політики в аграрній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Наукову дефініцію «інститут» Д. Норт визначає як «правила гри» у суспільстві або створені людиною обмеження, які організують взаємовідносини між людьми. Головна роль інститутів у суспільстві полягає у зменшенні невизначеності шляхом установа стійкої (хоча не обов'язково ефективної) структури взаємовідносин між людьми [6, с. 17, 21]. У науковій літературі часто трапляється трактування інститутів як сукупності суб'єктів (організацій), які є в суспільстві, і нормативів взаємовідносин між ними. Відмінність між інститутами та організаціями Д. Норт вважає принципово. Відповідно до його вчення, перші визначають «правила гри», а другі є «гравцями» [6, с. 6].

Енциклопедія державного управління визначає інституційне середовище як сукупність фундаментальних політичних, економічних, правових і

соціальних правил і норм, які визначають рамкові умови розвитку різних сфер суспільної життєдіяльності [1, с. 204].

Досягнення мети державної політики розвитку аграрної сфери передбачає виконання таких завдань:

- обмеження дій недобросовісної конкуренції з боку постачальників матеріально-технічних ресурсів і покупців сільськогосподарської продукції;
  - стимулювання розвитку аграрної сфери;
  - сприяння формуванню ефективної інфраструктури аграрного ринку
- (рис. 1).



Рис. 1. Завдання державної політики розвитку аграрної сфери

Методологічне обґрунтування забезпечення виконання поставлених задач державної політики розвитку аграрної сфери відбувається через формування дієвих інститутів та інституціональних змін у країні (рис. 2).

Обґрунтуємо зміст деяких важливих інституціональних змін, що забезпечують виконання завдань державної політики розвитку аграрної сфери: обмеження дій недобросовісної конкуренції з боку постачальників матеріально-технічних ресурсів і покупців аграрної продукції; стимулювання розвитку аграрної сфери; сприяння формуванню ефективної інфраструктури аграрного ринку.



Рис. 2. Концептуальна схема реалізація державної політики розвитку аграрної сфери

Керівники аграрних підприємств з року в рік виділяють головну проблему – неадекватність політики уряду. Імовірно, засвідчують аналітики Фонду, це відображає загальне незадоволення бізнесу не лише антикризовими діями, але і низькою результативністю роботи державних інститутів загалом [3, с. 25]. Великий дестабілізуючий вплив на розвиток бізнесу справляють: нестабільність політики уряду, брак фінансування та високий рівень корупції в країні. Для аграрної сфери і сільського господарства, зокрема, ці фактори мають особливо негативний вплив. Тому першим з найважливіших напрямів необхідних інституціональних змін на шляху підвищення ефективності державної політики розвитку аграрної сфери є забезпечення сталості політики уряду, яка здебільшого визначається стабільністю законодавчої бази. Другим напрямом удосконалення нормативно-законодавчої бази є прийняття (доробка) законодавства, яке буде регулювати стосунки між суб'єктами економіки й суспільства відповідно до сучасного рівня їх розвитку.

Дослідження доводять, що основою ефективного функціонування економіки країни та забезпечення дотримання інтересів суспільства є правові інститути. Вітчизняна правова база піддається жорсткій критиці з боку науковців, практиків і самих політиків.

Важливу роль вони відводять стабільності законодавства, що забезпечить економічним суб'єктам стійкість їх стратегічного планування, а в результаті прогнозований розвиток, стабільність функціонування. Наприклад, у США аграрний закон, який легалізує всі важелі державного впливу на аграрний ринок, приймається на кожні п'ять-шість років. Те ж саме здійснюють країни-члени ЄС в рамках спільної аграрної політики, Китай, Індія й інші країни. В Україні заходи державної підтримки формування сприятливого ринкового середовища переглядаються щороку, відображені по багатьох законодавчо-нормативних актах, які нерідко не взаємопов'язані між собою, а то і суперечать один одному.

У розвинених країнах регулювання аграрного ринку відбувається на базі законодавчих актів довготермінові дії, відповідно до яких розробляються й механізми підтримки товаровиробників. В Україні щорічно розробляються різні програми підтримки, часто вони вводяться в дію із запізненням, що зводить нанівець їх ефективність [2, с. 129]. Відповідно до цього Г. М. Калетник пропонує в межах реалізації стратегічних положень розвитку аграрної сфери законодавчо унормувати питання підтримки шляхом запровадження трирічного бюджетування розвитку аграрної сфери, що має забезпечити стабільність очікувань сільськогосподарських виробників через прогнозованість, прозорість і послідовність державної аграрної політики, а відповідно і виробництва сільськогосподарської продукції [4, с. 215].

Учений уточнює, що необхідно максимально наблизитися до формування таких законів, у яких передбачено механізми підтримки аграрної сфери в країні, які були б:

1) зрозумілі – в редакції, викладеній доступною мовою, не допускали розбіжностей;

2) стабільні – сталість їх дії протягом багатьох років. У Казахстані урядові постанови, які стосуються підтримки аграрної сфери прийняті на початку 2000-х рр. і робити у них зміни не планується;

3) їх механізм повинен реально сприяти розвитку сільсько-господарського виробництва [5, с. 7].

У межах досягнення мети державної політики розвитку аграрної сфери в Україні. В його межах розроблено ряд аграрних програм, затверджених рішеннями Кабінету Міністрів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України. Ряд аграрних законів також передбачає розроблення відповідних програм розвитку.

На сьогодні в Україні поки що не систематизовано нормативно-правових актів навіть у галузево-аграрному блоці. Здійснюється лише їх облік, хоча практичне використання актів і розвиток потребують різнопланової інкорпорації, що створить передумови їх дальшої кодифікації і консолідації [11, с. 225–226].

За переконаннями науковців, стратегія розвитку аграрної сфери України, перш за усе, має відбуватися з урахуванням вимог Конституції України та чинних її кодексів (Земельного, Господарського, Податкового, Митного, Бюджетного, Водного), а також законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про генеральну схему планування території України», «Про державні цільові програми», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», «Про засади державної регіональної політики».

Поряд з великою кількістю прийнятих законодавчих актів, що регулюють ті чи інші питання, фахівці вказують на відсталість їх змісту від нинішніх умов та потреб функціонування економіки й суспільства. Невирішеними і досі є

питання ринку земель сільськогосподарського призначення, що породжує невизначеність у функціонуванні аграрних виробників (є загроза втрати основного засобу виробництва – землі) і гальмує вливання у галузь інвестиційного капіталу. Експерти вказують, що багаторічна відсутність законодавчого забезпечення діяльності на ринку сільськогосподарських земель призвела до розвитку тіньового сегмента й перерозподілу земель на користь великих інвесторів. Невизначеність прав власності на землю виступає чинником зниження орендної плати, що робить привабливою оренду великих площ землі [8, с. 595–596].

Законодавчого визначення потребує функціонування агрохолдингів, які починають відігравати істотну роль у виробництві аграрної продукції. На думку експертів, агрохолдинги планують збільшити землекористування ще на 2–3 млн га. Характерною особливістю господарювання агрохолдингів є неповний обробіток контрольованих земель, що свідчить про накопичення земельних активів для дальшого перепродажу, а не агровиробництва [7, с. 19]. Подальше їх неврегульоване функціонування негативно позначатиметься на розвитку аграрної сфери, економіки країни, розвитку сільських територій та суспільства в цілому.

Відсталість правових інститутів від реалій економіки позначається й на діяльності фермерських господарств. На початку запровадження фермерства в Україні фермерськими визнавалися господарства з невеликими земельними угіддями (до 300 га). Нині нерідко трапляється фермерське господарство, в обробітку якого перебуває 5–6 тис. га землі і його діяльність мало чим відрізняється від роботи аграрного підприємства. Проте такі господарства належать до іншої категорії виробників суспільного сектора, що ускладнює певні аспекти управління макроекономічного рівня, організацію статистичного обліку та надходження достовірної інформації. У сучасній редакції Закону України «Про фермерське господарство» відсутні обмеження в обсязі оброблюваних земель.

Вплив правових інститутів на розвиток будь-якої галузі здійснюється і через їх здатність стимулювати посилення конкуренції. Конкурентоспроможність галузі, у тому числі аграрних товаровиробників, в умовах глобалізації економіки значною мірою залежить від позицій конкурентоспроможності країни у світовому вимірі. Так, відповідно Індексу економічної свободи Україна у 2018 р. посіла 150-ту позицію серед 180-х країн, покращивши свої позиції на 16 позицій, сусідами України в рейтингу стали Камерун та Сьєрра-Леоне.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Чіткість, якість, дієвість правової бази виступають основою забезпечення сталого розвитку аграрної сфери. У наукових, політичних, бізнесових і правових колах вважають, що аграрна політика має спрямовуватися на створення сучасної інституційної бази, яка відповідає вимогам ринкової економіки і прогресивним тенденціям розвитку світового аграрного комплексу. Йдеться насамперед про захист приватної власності в аграрній сфері та недопущення штучного доведення до банкрутства аграрних підприємств, а також про створення необхідного правового поля. Воно, зокрема, має забезпечувати:

- захист прав продавців і покупців під час укладання ними угод купівлі-продажу;
- об'єктивне судочинство під час вирішенні спорів економічного характеру між суб'єктами ринку;
- розповсюдження інформації про кон'юнктуру внутрішнього і зовнішнього ринків і науково-технічної інформації, створення однакових умов доступу до неї для всіх суб'єктів господарювання;
- дотримання суб'єктами ринку справедливої конкуренції і недопущення монополізації в аграрній сфері;
- спонукання суб'єктів господарювання до дотримання стандартів якості і безпеки вироблюваної продукції, розробки таких стандартів відповідно до вимог світового ринку.



Реалізація на макрорівні наведених інституціональних трансформацій сприятиме й посиленню стійкості інститутів. На думку Д. Норта, стійкість інститутів передбачає також, що вони зазнають змін. Розвиваються всі інститути: від традиційних умовностей, кодексів і норм поведінки до законодавчого права і контрактів між суб'єктами [6, с. 21].

Успішне здійснення обґрунтованих інституціональних змін стане вагомим важелем розвитку аграрної сфери України та формування в ній здорових конкурентних відносин.

#### Список використаних джерел:

1. 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. Київ, 2011. 692 с.
2. Трегобчук В. М., Пасхавер Б. Й., Бородіна О. М. та ін. Забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектора економіки України на внутрішньому і зовнішньому ринках: наук. доповідь / за ред. В. М. Трегобчука, Б. Й. Пасхавера. Київ: Ін-т економіки та прогнозування, 2007. 260 с.
3. Звіт про конкурентоспроможність України 2010. Київ: Фонд «Ефективне управління», 2010. 162 с.
4. Калетник Г. М. Законодавче забезпечення реалізації стратегії розвитку аграрного сектору економіки. *Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року: матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників (м. Київ, 16–17 жовт. 2012 р.)* / Нац. акад. аграр. наук України, ННЦ «Ін-т аграр. екон-ки». Київ: Ін-т аграр. екон-ки, 2013. С. 215–217.
5. Квітка Г. Григорій Калетник: Що більше вивозитимемо з країни сировину, то дурнішими будемо. *Пропозиція*. 2010. № 5. С. 7–8.
6. Норт Д. Інститути, інституціональні зміни і функціонування економіки / пер. с англ. А. Н. Нестеренко. Москва: Начала, 1997. 180 с.
7. Прокопа І., Бородіна О. Яка модель агросектора потрібна Україні? *Земельний інвестиційний вісник України*. 2012. № 6. С. 18–20.
8. Точилін В. О. Агрохолдинги: інституційні засади, переваги та ризики. *Інституціональні засади трансформацій в аграрній сфері: матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників (м. Київ, 20–21 черв. 2011 р.)* / Нац. акад. аграр. наук України, ННЦ «Ін-т аграр. екон-ки». Київ: Ін-т аграр. екон-ки, 2011. С. 595–599.
9. Ульяновченко Ю. О. Комплексний механізм державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. № 1 (43). С. 153–161.
10. Ульяновченко Ю. О. Конкурентоспроможність аграрного сектора економіки: механізми державного регулювання: монографія. Харків: Вид-во «Асоціації докторів наук з державного управління», 2013. 368 с.
11. Юшин С. О. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки України у контексті систематизації національного законодавства. *Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року: матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників (Київ, 16–17 жовт. 2012 р.)* / Нац. акад. аграр. наук України, ННЦ «Ін-т аграр. екон-ки». Київ: Ін-т аграр. екон-ки, 2013. С. 222–227.

**Ulyanchenko Y. O., Svyrydova H. O. Conceptual approaches to the formation of institutes and institutional changes in the implementation of state policy within the agrarian sphere.**

*The processes of transformation in the economy by all means accompany the development of society. The organization of social life requires constant institutional changes and improvements. The need of formation of institutes and institutional changes in the implementation of state policy within the agrarian sphere is substantiated in the article.*

**Key words:** public regulation, competitive environment, agrarian sphere, implementation of state policy within agrarian sphere, institutional changes.

*Надійшла до редколегії 30.11.2017 р.*

