

УДК 351.338. 431

В. М. АНИКЕЄНКО

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО РИНКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РИНКУ

Досліджено деякі аспекти трансформації інституційних процесів в Україні. Запропоновано прикладні кроки щодо якісних змін у системі інституційних відносин в Україні.

This article researches some aspects of the transformation of the institutional processes in Ukraine. Proposed practical steps for the qualitative changes in the system of institutional structure relations in Ukraine.

Ключові слова: інституція, офіційні та неофіційні інституції, аграрний ринок, державне регулювання.

Ефективність механізмів державного регулювання обумовлюється ступенем розвитку держави, формою правління, способом реалізації влади, можливістю залучення до процесу управління представників різних прошарків населення. Суттєве значення в цьому контексті мало виникнення системи політичної демократії та правової держави [12], у межах якої відбувалося подальше вдосконалення механізмів управління з дотриманням певних принципів, загальних для багатьох країн, і створення інституційних засад регулювання окремих сфер соціально-економічної системи. Останні сто років спостерігається інтенсивне розмежування політичної, соціальної та економічної сфер життя суспільства, що призвело до розподілу праці між різними ланками державного апарату й удосконалення процесів прийняття державно-управлінських рішень. При цьому ускладнюються не лише процедури, але й урізноманітнюються правила, регуляторні заходи та умови діяльності, тобто відбуваються інституційні зміни.

Інституційне забезпечення державно-управлінських процесів останнім часом привертало увагу таких дослідників: Ф. Шамхалова [12], Д. Норта [11], О. Шпикуляка [13], Г. Черевка [14], П. Макаренка [9], М. Латиніна [6] та ін., проте недосконалість інституційного забезпечення державного управління розвитком аграрного ринку на національному та регіональному рівнях потребує подальшого наукового пошуку шляхів вирішення цього завдання.

Метою статі є дослідження характеру інституційних змін та їх впливу на розвиток регіонального аграрного ринку з метою обґрунтування пропозицій щодо подальшого вдосконалення інституційного механізму державного регулювання.

З точки зору теорії інституціоналізму інституції – “це правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію у певне річище, ... визначають та обмежують сукупність варіантів вибору для

індивідів” [11, с. 11–12]. Концептуально слід чітко відрізнити інституції (правила) від інституційних одиниць (організацій). Мета правил (інституцій) – забезпечити умови діяльності, мета інституційних одиниць – за допомогою майстерності та стратегії, чесними й нечесними способами досягти перемоги.

Виходячи з цього, вважаємо, що точка зору окремих науковців про те, що інституції та механізми державного регулювання аграрного ринку сформовані, але вони недієздатні й неефективні [13], є не зовсім коректною, оскільки недієздатність правил свідчить про їх фактичну відсутність. Правила, які не подобаються, не створюють мотивацій і не забезпечують взаємодії нікому не потрібні. Очевидно, тут малося на увазі інше. З початку 1990-х рр. до теперішнього часу в аграрній сфері України відбуваються кардинальні зміни, пов’язані з докорінною перебудовою системи економічних відносин, яка охоплює виробництво, розподіл, збут і споживання сільськогосподарської продукції. Реформування застарілих інституцій і створення нових відбувається у стислі строки, тому спостерігається неспіввідання за часом формування офіційних правил регулювання аграрного ринку і неофіційних інституцій, які опрацьовуються “знизу” самими суб’єктами ринку. На цю проблему формування інституційного середовища вказує Д. Норт: “Хоча офіційні правила можуть змінюватися за одну ніч унаслідок політичних або юридичних рішень, неофіційні обмеження, пов’язані зі звичаями, традиціями та кодексами поведінки, набагато менше піддаються впливу цілеспрямованої політики” [11, с. 15]. Ці культурні обмеження, на його думку, не лише пов’язують минуле із сучасним і майбутнім, але й дають нам ключ до пояснення шляху історичної зміни.

Зрозуміло, що офіційні інституції формуються органами державної влади та недержавними галузевими організаціями, рішення яких формалізуються в певному документі, обов’язковому до виконання членами організації.

Неофіційні інституції – неформалізовані рішення самоврядних організацій (колективів), усні домовленості, неписані традиції тощо. Таким чином можна вирізнити дві групи інституцій, які впливають на формування інституційних засад регулювання розвитку аграрного ринку: 1) державно-владні; 2) само регульовані.

Результати створення та функціонування аграрного ринку в окремих регіонах України залежать як від інституційної основи, так і від діяльності організацій і установ, створених на цій основі, які структурують людські взаємодії [13]. У цьому зв’язку розглядати сукупність правил, якими регулюються взаємовідносини суб’єктів ринку, окремо від діяльності системи установ, недоцільно.

Науковці зазначають, що забезпечити сталий розвиток аграрного ринку неможливо без налагодження дієвої системи державного управління на різних рівнях, а це потребує створення організаційно-інституційного середовища, адекватного ринковим умовам господарювання [6; 9; 11; 14]. М. Латинін наголошує, що “відсутність збалансування інтересів усіх суб’єктів державного управління та детальних обрахунків ефективності прийнятих регуляторних актів досить часто ускладнює соціально-економічну ситуацію в цілому в країні, призводить до нестабільності законодавства, зниження інвестиційної привабливості в сільському господарстві” [6, с. 83]. Такий стан справ, на думку С. Майстра,

обумовлюється недоліком командно-адміністративної системи управління, яких ще не позбавилися управлінські інституції в аграрній сфері економіки [8].

У ринкових умовах ефективність аграрного виробництва суттєво залежить від способів використання продукції, значна частина якої реалізується товаровиробниками в умовах вільної конкуренції. Оскільки елементи ринкової інфраструктури в багатьох регіонах, незважаючи на їх кількісне зростання, знаходяться в зародковому стані, товаровиробники, з одного боку, несуть додаткові витрати, пов'язані з просуванням продукції на ринок, а з іншого – досить часто пропонують ринку сільськогосподарську сировину, яка не повною мірою відповідає потребам споживачів. Відсутність паритетних взаємин між взаємопов'язаними ланками агропромислового ланцюга змушує іноді окремих фахівців і науковців пропонувати досить радикальні підходи щодо формування інституційних засад державного регулювання аграрного ринку. Скажімо, міністр аграрної політики України Ю. Мельник і директор Національного наукового центру “Інститут аграрної економіки” (ННЦ ІАЕ) П. Саблук вважають за необхідне прийняття закону України “Про організацію і управління аграрним ринком”, “... який повинен чітко визначити інституціональну основу регулювання, що забезпечуватиме оптимальну взаємодію всіх продуктових сегментів ринку” [10, с. 13].

Попри не досить вдалу назву пропонованого закону, яка створює враження, що держава забезпечує собі монопольне право на управління підвладним їй об'єктом, ідея про необхідність інституційних перетворень є незаперечною.

Необхідно зазначити, що з моменту проголошення незалежності України зроблено значні кроки в напрямку створення організаційно-інституційних засад здійснення регуляторної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. Перш за все, мова йде про створення умов для організації виконання владних повноважень держави, виходячи з принципу розподілу сфер влади на законодавчу, виконавчу та судову. За Конституцією України [13], єдиним законодавчим органом в Україні є Верховна Рада, яка не лише приймає закони, а й затверджує загальнодержавні програми соціально-економічного розвитку, розглядає й приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України, виконує інші функції щодо регулювання окремих сфер економіки. Крім Верховної Ради, регуляторну політику в аграрному секторі економіки здійснює сукупність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний Банк України, центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації [2] (рисунк). Загальне регулювання аграрного ринку забезпечується Міністерством аграрної політики України, при цьому міністерство, так само як і уряд, може видавати власні нормативно-правові акти, які мають підзаконний характер.

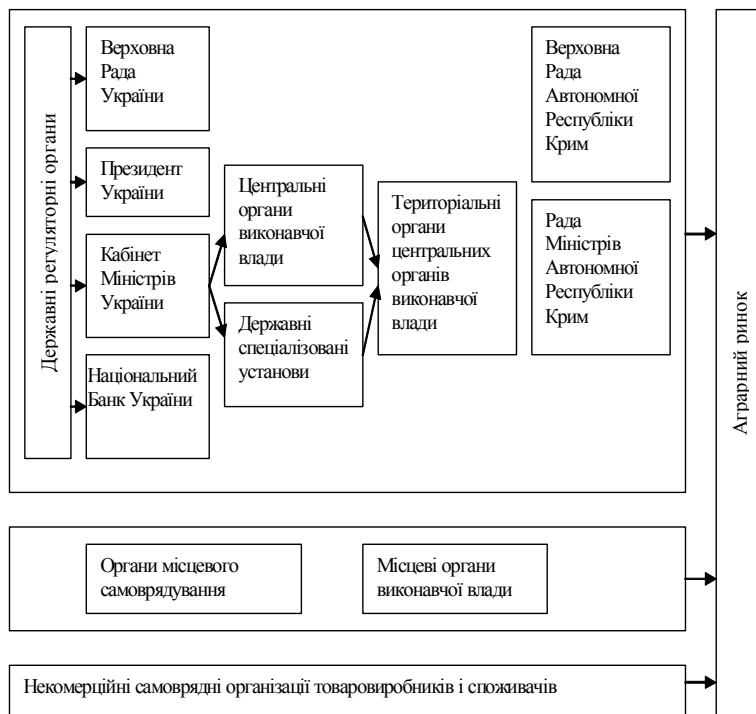


Рисунок. Державні та недержавні інституції, які здійснюють регуляторну діяльність щодо аграрного ринку регіону

До повноважень Міністерства аграрної політики України належить широке коло питань. Перш за все, це забезпечення реалізації державної аграрної політики, яка спрямовується на формування продовольчої безпеки. Крім того, до його функцій входить: прогнозування та планування розвитку галузей АПК; здійснення моніторингу земель сільськогосподарського призначення і відновлення їхньої продуктивної цінності; моніторинг і аналіз динаміки цін на продукцію аграрного сектора економіки, що складається на внутрішньому і зовнішньому ринках; розроблення методичних рекомендацій щодо здійснення регуляторних заходів, проведення аналізу, складання статистичної звітності тощо [4]. У процесі аналізу діяльності галузевого міністерства привертає увагу його організаційна складність, яка неминуче приводить до сповільнення процесу прийняття управлінських рішень, дублювання одних функцій і невиконання інших, що відбивається на вчасності реалізації регуляторних заходів. На організаційно-функціональну недосконалість головної інституції виконавчої влади в аграрній сфері вказують М. Дем'яненко [5], М. Латинін [6], С. Майстро [8], Г. Черевко [14] та інші науковці. В окремих працях цих та інших авторів містяться пропозиції щодо вдосконалення роботи Міністерства аграрної політики України, які стосуються як його структурної перебудови, так і функціональних засад діяльності.

Фрагментарність аграрної політики, відсутність чіткої стратегії управління розвитком аграрного ринку недосконалий розподіл і неефективне використання бюджетних коштів не сприяють організації злагодженої роботи Головних управлінь агропромислового розвитку в обласних і районних державних адміністраціях, які формують вертикаль виконавчої влади. Необхідно звернути увагу на труднощі виконання окремих функцій управління агропромислового розвитку на регіональному рівні. Так, попри те, що одним із завдань Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації є участь у формуванні соціальної політики на селі фактично така участь відсутня. Є декілька причин інституційного характеру, наявність яких унеможливує виконання управліннями агропромислового розвитку соціальних функцій:

– об'єкти соціальної інфраструктури свого часу передано на баланси місцевих рад і знаходяться у власності місцевих громад, втратили галузеву приналежність, а отже, фактично, виведені зі сфери впливу згаданих підрозділів;

– державні програми соціального спрямування розробляються і реалізуються різними міністерствами без належної координації їх діяльності і контролю за використанням бюджетних коштів. Зокрема, реалізацією Державної цільової програми “Шкільний автобус” опікується Міністерство освіти України та Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, а виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015р. покладено відразу на декілька міністерств: Міністерство аграрної політики, Міністерство регіонального будівництва, Міністерство культури, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство праці та соціальної політики тощо;

– розвиток вертикальної інтеграції і створення великих корпоративних агропромислових об'єднань, зареєстрованих, як правило, у промислових центрах, позбавляє управління агропромислового розвитку важелів впливу на них, натомість управлінські функції все більше концентруються в Міністерство аграрної політики. Реалізуючи свій приватний інтерес, агропромислові корпорації не поспішають розв'язувати соціальні проблеми, це не є їх обов'язком за ринкових умов господарювання;

– приватна власність на землю в умовах обмеженого права власності (діє мораторій на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом укладання угод купівлі-продажу) дала поштовх розвитку ринку оренди землі. За такої форми виробничого використання сільськогосподарських угідь ні власник (він не користується ділянкою), ні орендар (він не володіє ділянкою) не зацікавлені в підтриманні (підвищенні) родючості ґрунтів і облаштуванні територій. Проблема ефективного використання земельних ресурсів у сільському господарстві є надзвичайно гострою і потребує окремого аналізу, у даному ж контексті необхідно зазначити, що галузеві управління в обласних і районних державних адміністраціях не мають законних підстав втручання в процеси господарського використання земель (це прерогатива територіальних підрозділів Держкомзему), а галузевий принцип організації управління аграрним ринком позбавляє можливість територіальні органи державної виконавчої влади впливати на життєзабезпечення сільських територій, раціональне використання угідь, екологічні аспекти землекористування та інші питання соціально-економічного характеру.

Виникають проблеми і з виконанням управліннями агропромислового розвитку таких функцій, як формування ринкової інфраструктури, монополізація ринку, організація кадрового і наукового забезпечення сільськогосподарської діяльності. Це дало підстави для досить гострої критики діяльності суб'єктів державного управління розвитком аграрного ринку. Зокрема, С. Майстро вважає, що в сучасних умовах функції та завдання Міністерство аграрної політики, Головного управління агропромислового розвитку районної державної адміністрації звелися до одного – "... розподілу бюджетних коштів, спрямованих в аграрну галузь, які часто є об'єктом зловживань і корупції" [8, с. 165].

Чисельні реорганізації системи державного управління розвитком аграрного ринку, на які вказують науковці, і які проаналізовано в межах власного дослідження, не привели до створення ефективного інституційного середовища. Вважаємо, що головна причина цього полягає в тому, що домінуючий концептуальний підхід до організації управління аграрним ринком, який ґрунтується на галузевому принципі, не враховує поліаспектності аграрного ринку і, у зв'язку з цим, не забезпечує координації діяльності суб'єктів аграрного ринку з іншими економічними агентами (постачальниками ресурсів, членами сільських домогосподарств, громадськими організаціями, природо охоронцями тощо). Необхідність горизонтальної (функціональної) координації діяльності інституцій аграрного ринку стає настільки нагальною, що в 2001 р. постановою Кабінету Міністрів України вводиться посада віце-прем'єр-міністра з питань АПК (скасована в 2006 р.). Він отримувє повноваження координувати та контролювати діяльність Міністерства аграрної політики, Держкомлісгоспу, Держводгоспу, Держкомзему, ДАК "Хліб України", НАК "Укragenrolізінг", Державної агенції з управління державним матеріальним резервом у частині продовольчих ресурсів, Української академії аграрних наук, Національного аграрного університету, забезпечувати взаємодію органів виконавчої влади з добровільним формуванням і громадськими організаціями, діяльність яких безпосередньо пов'язана з агропромисловим виробництвом [3].

Погоджуємося з висновками вчених, що обласні та районні управління агропромислового розвитку своєю діяльністю мають сприяти розвитку ринкових інституцій. Але досягти цього неможливо без взаємодії державного і господарського управління, яке має формуватися на основі договірних відносин, спільного прийняття рішень, розроблення програм та їхнього виконання [7].

Підрозділи галузевого управління на місцях повинні сприяти консолідації зусиль господарських структур, громадських організацій і держави для розв'язання проблем життєзабезпечення територій і забезпечення продовольчої безпеки, активізуючи при цьому ініціативність селян. Окремі приклади пошуку нових підходів щодо формування сільської інфраструктури існують, але їх замало, щоб говорити про стійку позитивну динаміку змін у цьому напрямі. Скажімо, у Липовецькому районі Вінницької області за ініціативою територіальної громади створено районний комунгосп, який надає послуги сільським радам і селянам. Є й інші приклади позитивних результатів самоврядування, але на тлі погіршення загального соціально-економічного становища в аграрній сфері вони є малопомітними.

Підприємці доволі часто бувають зацікавлені у співпраці з центральними органами виконавчої влади та їх регіональними підрозділами, спеціалізованими державними установами, наділеними певними повноваженнями (прикладом може слугувати Фонд держмайна), а також органами самоврядування. Їх інтереси стосуються розміщення державних замовлень, бюджетного фінансування, отримання у власність державного або комунального майна (зокрема земельних ділянок), ліцензування окремих видів діяльності тощо. Оскільки досить часто повноважні функції щодо названих процедур виконують окремі чиновники, це створює можливості для суб'єктивних рішень, прийняття яких обумовлюється не економічною доцільністю, а, в кращому випадку, вузькогруповими інтересами. У взаєминах підприємців з регіональними органами влади склалася стійка перевага на користь взаємовідносин з індивідуальними представниками бізнесу, а не з представницькими інститутами. Центральне місце в таких відносинах займають, як правило, неформальні зв'язки. Тактика лобіювання на неофіційній основі забезпечує розв'язання проблем окремих корпорацій, тоді як на інституційній – висунування спільних вимог підприємців. У зарубіжних країнах діалог з державними органами забезпечують різноманітні об'єднання підприємців, які мають достатню сильну господарську владу. Суб'єктами взаємодії з владою з боку підприємців у США, наприклад, виступають Торгова палата, Національна асоціація промисловців, Рада бізнесу, Американська рада з розвитку міжнародного бізнесу, національні торгові асоціації, яких налічується 3,5 тис. Інституційні перетворення в цьому напрямі відбуваються і в Україні. Такі неурядові організації, як Торговельно-промислова палата України, Національна сільськогосподарська палата України, спілка фермерів і інші галузеві асоціації та об'єднання громадян відіграють певну представницьку роль у діалозі з владними структурами, але структурування економічних інтересів за галузями явно відстає від темпів консолідації бізнес-еліт, що, зрештою, і зумовило слабкість інституту представництва. Поки що в регіонах спостерігається кількісне зростання громадських об'єднань і підрозділів галузевих асоціацій без якісного наповнення змісту їх діяльності.

Кількість легалізованих об'єднань громадян (місцевих осередків) у Вінницькій області з 1995 по 2008 р. зросла більше ніж у 30 разів і налічує біля 11 тис. організацій. Кількість об'єднань професійної спрямованості за цей період збільшилося з 11 до 220 одиниць, але значна частина таких представництв погано підготовлена до відстоювання колективних інтересів.

Отже, інституційні зміни, що відбулися в аграрному секторі економіки, певною мірою сприяли організаційному оформленню управлінської діяльності, спрямованої на формування аграрного ринку. Крім визначених Конституцією України органів державної влади, були створені спеціальні державні галузеві установи та недержавні організації, метою яких стало налагодження взаємодії між господарським і державним управлінням.

Консолідація зусиль господарських і державно-управлінських структур сьогодні забезпечується низкою розроблених нормативно-правових документів, які, проте, не позбавлені недоліків, через що утруднюється реалізація механізмів державного регулювання аграрного ринку в регіоні і знижується (або відсутня)

результативність їх дії. Тобто, у загальному вигляді, проблема полягає в недостатній відповідності організаційно-функціональної структури регулювання аграрного ринку новим виробничим відносинам, без чого діяльність, створених на засадах приватної власності, сільськогосподарських та інших підприємств АПК не може бути ефективною.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // ВВР України. – 2007. – № 9. – С. 79–85.
3. Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністра України та Міністра Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2001 р. № 784. – Режим доступу : <http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/7519/7567/>
4. Питання Міністерства аграрної політики України : Указ Президента України від 7 червня 2000 р. № 772 / 2000. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. *Дем'яненко М. Я.* Проблеми адаптації податкової системи до умов агропромислового виробництва / М. Я. Дем'яненко // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 17–24.
6. *Латинін М. А.* Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : [монографія] / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
7. *Лозинська Т. М.* Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : [монографія] / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 272 с.
8. *Майстро С. В.* Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : [монографія] / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 240 с.
9. *Макаренко П. М.* Моделі аграрної економіки / П. М. Макаренко. – К. : ННЦ ІАЕ, 2005. – 682 с.
10. *Мельник Ю. Ф.* Агропромислове виробництво України: уроки 2008 року і шляхи забезпечення інноваційного розвитку / Ю. Ф. Мельник, П. Т. Саблук // Економіка АПК. – 2009. – № 1. – С. 3–16.
11. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
12. *Шамхалов Ф.* Теорія державного управління / Ф. Шамхалов. – М. : ЗАО “Издательство “Экономика”, 2002. – 638 с.
13. *Шпикуляк О. Г.* Інституціональні аспекти регулювання аграрного ринку / О. Г. Шпикуляк // Економіка АПК. – 2008. – № 5. – С. 114–121.
14. *Черевко Г. В.* Державне регулювання економіки в АПК : [навч. посіб.] / Г. В. Черевко. – К. : Знання, 2006. – 339 с.