

Доц. к.э.н., Ольга Гальцова

Классический частный университет г. Запорожье (Украина)

Институциональные изменения в аграрном секторе Украины

ВСТУПЛЕНИЕ

Институциональные преобразования в аграрной сфере экономики Украины осуществляются в процессе реформирования аграрных отношений. Эти направления реформирования взаимосвязаны между собой, поскольку аграрная реформа представляет собой процесс, неразрывный с изменением земельных отношений, а земля в сельском хозяйстве выступает как основное и незаменимое средство производства, в отличие от других сфер, где она является просто территорией для размещения основных фондов предприятий.

Проблемам земельных отношений, проведению реформ в процессе эволюционных изменений общественно-экономических отношений посвящено много трудов зарубежных и российских учёных, например Т. Веблена, Дж. Гелбрейта, Дж. Коммонса, В. Митчелла, Р. Хейлбронера, Р. Коуза, Д. Норта, Р. Познера, О. Уильямсона, В. Иноземцева, Р. Капелюшника, В. Маевского, А. Нестеренко, Р. Нуреева, А. Олейника, В. Тамбовцева, А. Шастытко и др.

Проблемам рыночной трансформации аграрного сектора экономики Украины непосредственно посвящены многочисленные труды известных украинских учёных П. Гайдуцкого, М. Гладия, А. Даниленко, М. Демьяненко, И. Кириленко, О. Крисального, Г. Купаловой, П. Макаренко, М. Малика, Л. Мельника, В. Месель-Веселяка, О. Онищенко, П. Саблука, М. Федорова, В. Юрчишина и др.

Однако далеко не все важные аспекты институциональных предпосылок становления и развития аграрного сектора Украины в условиях рыночной трансформации выяснены достаточно глубоко. На наш взгляд, недостаточно проанализированы вопросы рыночной трансформации институтов земельной ренты и аренды в транзитивной экономике Украины, формирования рынка труда, рыночного кругооборота земельных ресурсов и рынка предпринимательства в аграрном секторе нашей страны.

Институционализация рынка в аграрном секторе украинского народного хозяйства ещё далека от международных стандартов, не соответствует

увеличивающимся запросам экономической жизни и требует значительного усовершенствования. Целью этого исследования является определение основных направлений необходимых институциональных изменений в аграрном секторе украинской экономике и путей их решения.

СОДЕРЖАНИЕ

В институциональном плане в течение 90-х годов Украина и другие страны СНГ вступили в переходный этап, где складывалось „пестрое институциональное поле”. Оно включало остатки старых, предыдущих институциональных форм, которые ликвидировались или трансформировались на основе успешно разработанных и принятых законов, указов, постановлений Правительства, заимствования „импорта” определенных институций по моделям развитых рыночных институций других стран, с одной стороны, и создания принципиально новых для Украины институтов, необычных для стереотипов предварительно сформированного в других условиях экономического поведения субъектов агрохозяйственной деятельности.

Формируются институты „дикого”, нецивилизованного рынка основных видов аграрной продукции, в условиях становления денежно-финансовой системы широко распространяются институты бартера, формируется сектор „теневой” аграрной экономики. Эти процессы проходят в атмосфере идеологического и экономико-политического противостояния сторонников новых, либерально-рыночных институтов и представителей руководящих звеньев предыдущих институционных аграрных формирований. В результате в 90-х годах XX ст. на законодательном уровне в Украине хотя и был принят ряд законов относительно аграрного хозяйства, однако они носили компромиссный, учитывая соотношение разных политических сил, характер. Часто они не предусматривали глубоких и необходимых, радикальных трансформаций в институциональном поле относительно аграрного сектора или не имели четких институциональных механизмов их внедрения (инфраструктурных факторов, необходимых средств для транзакционных расходов, системы норм ответственности и санкций за их игнорирование, недопущение внедрения сути тех или иных норм, законов и т. п.).

Уже в 1990 г. принимаются Законы Украины „О приоритетности социального развития села и агропромышленного комплекса в народном хозяйстве” (17.X), „Земельный Кодекс Украинской ССР” (18.XII), Постановление Верховной Рады Украинской ССР „О земельной реформе” (№ 563-XII, 18.XII).

В 1992 г. (уже в условиях независимости) был принят Закон Украины „О формах собственности на землю” (№ 2073-ХІІ, 30.01), „О коллективном сельскохозяйственном предприятии” (2114-ХІІ, 3.07), Постановление Верховной Рады Украины „Об ускорении земельной реформы и приватизации земли” (№ 2200-ХІІ, 13.03), „О формах государственных актов на право собственности на землю и право постоянного пользования землей” (№ 2201-ХІІ, 13.03).

В 1993 г. принят Закон Украины „О крестьянском (фермерском) хозяйстве” (№ 3312-ХІІ, 24.07), ряд Постановлений Кабинета Министров относительно введения государственного земельного кадастра, подготовки и проведения земельной реформы, условий временного пользования землей, мониторинг земель и ряд других. Но формальное принятие ряда законов, указов, постановлений Правительства без изменения фундаментального института аграрного хозяйства – собственности на землю – не может радикально изменить предыдущую институциональную основу по самой своей сути.

Одной из наиболее существенных для современного этапа функционирования и развития аграрного сектора экономики Украины институциональных предпосылок рыночных трансформаций стало принятие в ноябре 2001 года Земельного кодекса Украины, который дает возможность кардинально изменять всю систему аграрно-предпринимательских отношений на селе. Общеизвестно и вполне естественно для данных конкретных условий, что принятие основных положений Земельного кодекса осуществлялось на основе политических компромиссов непосредственных разработчиков проекта Кодекса и в процессе их обсуждения, доработки, модификации, в ходе процедур голосования. Это не могло не повлиять на содержание, характер экономических правил, норм, принципов, ограничений, которые содержатся в нем. С принятием Земельного Кодекса прекращают действие прежние институционально-правовые нормы, которые определялись предыдущими законами, подзаконными актами (Указами, постановлениями и решениями Правительства, других высших органов управления исполнительной власти).

Наиболее существенным элементом принятого Земельного Кодекса являются определенные трансформации в сфере отношений собственности на землю. Определены основные формы собственности на землю: 1) частная; 2) коммунальная; 3) государственная. На их основе могут быть созданы другие „субформы” собственности на землю – частно-акционерные, кооперативные, индивидуально-семейные и другие [Законодательство..., 2002].

Определены основные институционально-экономические рамки в отношениях собственности и аграрного предпринимательства, формируются

институты землепользования на принципах аренды и субаренды. Создаются предпосылки для формирования рынка земли и рынка землепользования (хоть на определенный период купля-продажа земли и не запрещена, но ограничена).

В собственность негосударственных сельскохозяйственных предприятий и граждан бесплатно передано 29,9 млн. гектара (49,5 %) земельного фонда Украины, а из общей площади сельскохозяйственных угодий (41,8 млн. гектара) в собственности товаропроизводителей находится 27,6 млн. гектара (66 %) [Послание Президента Украины..., 2003].

В то же время Земельным Кодексом предусмотрено формирование институтов собственности относительно водоемов, а в некоторых регионах Украины – приватизация части государственного лесного фонда (особенно в горных районах).

Изменяются институты рентных отношений на основе введения платы фиксированного сельскохозяйственного налога и развития форм, принципов, установления минимальных размеров оплаты арендной платы.

Установление разных форм и субформ собственности является основой формирования разных типов аграрного предпринимательства, создания конкурентной среды в аграрном секторе Украины. Значительно расширены ресурсно-земельные возможности для индивидуально семейного ведения хозяйства фермерского типа. Если по предыдущим, „старым” институциональным ограничениям фермер имел право на землю в собственности или аренде в размере 50 гектаров, то по норме Кодекса – 100 гектаров. Ранее земля выделялась только на главу семьи, а в современных условиях все члены семьи имеют право на земельные паи.

Согласно положениям Кодекса, значительно расширяются возможности для последующего развития личного товарного подсобного хозяйства (ЛПХ). По нормам Земельного Кодекса, увеличены участки частной земли для ЛПХ из 0,6 гектара до 2,0 гектара, что превращает этот сектор в важный субъект аграрных отношений. Последствиями институциональных изменений в этом структурном подразделении общего аграрного сектора Украины будет увеличение накопленного капитального богатства домохозяйств села, расширение базы самообеспечения их собственной продукцией. Товарная часть продукции ЛПХ расширит объём рыночного предложения и усилит уровень конкурентности на основных рынках аграрной продукции, принимая во внимание также появление тенденций к снижению в результате этого уровня эластичности спроса на сельхозпродукцию по цене.

В то же время специалисты-ученые и практики аграрного сектора указывают на необходимость поддержки институтов ЛПХ, особенно на фоне тенденций формирования в этой сфере феномен „двойной занятости”, указывают на необходимость принятия специального Закона „О личном крестьянском хозяйстве”, подчеркивая, что Закон „О фермерском хозяйстве”

принят для юридических лиц, а ЛПХ является физическим субъектом правовых отношений.

В целом же, принятие Земельного Кодекса создает условия и диктует необходимость последующего законодательного обеспечения глубоких институционально-рыночных изменений, принятия новых законов, в частности „О землеустройстве”, „О земельном кадастре”, „Об оценке земли”, „Об ипотеке”, „О земельном банке”, „Об охране земель” и много других. Только на ближайшую перспективу и только с целью регуляции земельных отношений необходимо разработать и принять более 30 новых законов, не считая ряд законов, регулирующих сферу рыночного ресурсного обеспечения аграрного сектора. На конец 2002 г. разработано и подано в Верховную Раду Украины проекты Законов Украины о землеустройстве, о порядке выделения земельных участков (паев) и их обмене, об охране земель, о разграничении земель, права государственной и коммунальной собственности, о государственном контроле за использованием и охраной земель, об оценке земель, о рынке земель, о государственном земельном кадастре и ряда других. Предложен ряд изменений, дополнений к Законам об аренде земли, о плате за землю, других Законов, касающихся земельных отношений и функционирования аграрного сектора экономики.

С принятием Земельного Кодекса и совокупности законов, базирующихся на нём, в Украине создаются условия стратегической направленности и неотвратимости институциональных рыночных превращений, хоть ожидаемые результаты и последствия, как правило, будут отличаться от теоретически мыслимых моделей.

В этом плане стоит обратить внимание на правильность следующего замечания Д. Норта относительно институциональных изменений. „Даже поверхностный пересмотр вариантов политического и экономического выбора на протяжении истории и теперь чётко указывает на широкий разрыв между намерениями и достижениями. Однако способность институциональной модели приводить к увеличению прибылей и дополнительные субъективные модели игроков подсказывают, что, невзирая на непредсказуемость краткосрочных путей, общее направление институционального изменения на длительный период можно предусмотреть и трудно изменить на противоположный” [Норт, 1997].

В то же время, тот же начальный период обнаружил ряд правовых, экономико-юридических, социально-экономических коллизий, противоречий, институциональных несогласований в процессе практической реализации положений Земельного Кодекса в реальное экономическое бытие. Это ещё раз указывает на то, что в переходной экономике естественны процессы существования определенных „временных лагов” в начальном действии

определенных норм Кодекса и принятого ряда законов, выявления противоречий и назревания необходимых требований и условий своевременного пересмотра, совершенствовании определенных институциональных норм, правил, ограничений, объединяя при этом в рациональных пределах принципы „стабильности – изменяемости”.

Таким образом, создание законодательных институциональных предпосылок для рыночно эффективного аграрного хозяйства будут требовать постоянной работы по совершенствованию начальной нормативно-правовой базы, полного и эффективного её использования в обществе для реализации, прежде всего экономических прав собственности на землю как основной ресурс в аграрном предпринимательстве.

Институциональные изменения, трансформационные процессы в институциональной базе не являются бесплатными. Они требуют существенных транзакционных расходов, как со стороны государства, так и со стороны других субъектов аграрно-экономических отношений.

Например, только в процессе реальных превращений отношений собственности на землю необходимы значительные средства для землеустроительных услуг, содержания структур, занятых обеспечением и уточнением кадастровых характеристик, экономической оценки земли, выделения и надлежащего оформления соответствующими правовыми актами имущественных принципов собственности на участки земли и части имущества (основных или „неделимых” фондов) предыдущих аграрно-экономических институциональных структур.

В ближайшее время потребуются существенные расходы на обеспечение функционирования институтов аренды, создания механизмов и организационных форм надзора за соблюдением условий реализации собственности и землепользования (аренды) в аграрном секторе, на создание всей инфраструктуры рыночного обращения земли.

Функционирование рынка капиталов, инвестиций для аграрного сектора потребует значительных транзакционных расходов денежных средств, усилий и времени для внедрения институтов ипотеки, залога, инфраструктуры этого сектора рынка активов. Для кредиторов рост транзакционных расходов связан с оценкой имущественного состояния, банковских рисков, которые являются причиной (а чаще основанием) для увеличения ставок кредитов, особенно в средне- и долгосрочном кредитовании. Они будут расти в сфере страхования, как банковских рисков, так и развития страхового дела в аграрном предпринимательстве, связанные собственно с рискованной природой аграрного бизнеса. Формирование вторичного рынка земли и перераспределения, передачи прав собственности в связи с этим является ещё одним видом транзакционных расходов. Создание организационно институциональных форм коллективного использования земель или общего пользования сельскохозяйственной

техникой приводит к увеличению внутренне организационных трансакций, а соответственно и расходов средств, усилий и времени для организации и обеспечения функционирования корпоративно-кооперативных агроструктур.

К трансакционным расходам следует отнести также расходы на сбор, обработку, передачу аграрным предпринимателям информации о состоянии рынков ресурсов и рынков сельскохозяйственной продукции. Значительные объёмы трансакционных расходов в аграрном секторе требуют кардинального пересмотра места и роли государства в регуляции и поддержке аграрного сектора экономики.

Прогрессивные институциональные превращения аграрного сектора экономики Украины должны создать „мультипликатный эффект” для других отраслях АПК, прежде всего, активизации спроса на рынках тех отраслей, которые создают условия реального капиталовложения непосредственно в сельском хозяйстве, машиностроения, химической, микробиологической промышленности, строительства, отраслей топливно-энергетического комплекса, банковской сферы. Также такой мультикатный эффект будет наблюдаться в отраслях, которые перерабатывают сельскохозяйственное сырьё (фактор совокупного предложения), в оптовой и розничной торговле.

В свою очередь, прогрессивные институциональные изменения аграрного сектора не дадут желаемого эффекта без аналогичных изменений во всей экономике Украины и, прежде всего, в смежных с аграрным сектором отраслях АПК.

Выводы

Главными условиями радикальных рыночных трансформаций в аграрном секторе экономики Украины в краткосрочном периоде является изменение институциональных основ землевладения и землепользования, формирования рыночных институтов, прежде всего в ресурсной сфере, которая является фундаментом успешного экономического развития.

Национальная стратегия развития „Украина-2015” определяет главные направления государственной политики в сфере регулирования земельных отношений. Это в первую очередь обеспечение дальнейшего развития отношений собственности на землю, развитие рынка земли, становление системы кредитования под залог земли, в том числе ипотечного кредитования, усовершенствование порядка платы за землю, осуществление мониторинга земель, порядка ведения государственного земельного кадастра и оценки земли, землеустроительное обеспечение проведения земельной реформы, улучшение организации контроля за использованием и охраной земель, усовершенствование нормативно-правовой и методической базы развития земельных отношений.

Необходимо полное использование потенциала залога земли для привлечения финансовых средств в аграрном секторе экономики Украины с целью существенного улучшения процессов реального инвестирования в сельское хозяйство.

Создание институциональных предпосылок эффективного аграрного хозяйства, прежде всего на основе трансформации отношений собственности, сочетания её разнообразных форм в сельском хозяйстве, обеспечение институциональных изменений в сфере рентных и арендных отношений, в становлении и развитии в первую очередь институтов рынков ресурсов для села (рынка земли, рынка капиталов, рынка труда), развитие ресурса „предпринимательства”, являются необходимым условием эффективной системы государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

- Норт Д. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики* / Пер. с англ. – М.: Начала, 1997. – 180 с.
- Законодательство Украины о земле: Земельный кодекс Украины. Нормативно-правовые акты по земельным вопросам. – К.: Юринком Интер, 2002. – 352 с.
- Послание Президента Украины Верховному Совету Украины. *О Трансформационных процессах и экономическом росте в Украине* / под ред. В.М.Гейца. – Х.: Форт, 2003. – 440 с.

Аннотация

Проанализированы и определены основные направления необходимых институциональных изменений в аграрном секторе украинской экономики.

Instytucjonalne zmiany w sektorze rolniczym na Ukrainie

Streszczenie

W opracowaniu przeanalizowano główne kierunki niezbędnych zmian instytucjonalnych w sektorze rolnym gospodarki Ukrainy.

Institutional Changes in Agricultural Sector of Ukraine

Summary

The main directions of required institutional changes in the agrarian sector of Ukraine's economy are analyzed.