

## ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ АПК

УДК 338.43 : 330.341.2

**Е. Н. БОРОДИНА,**  
*член-корреспондент НАН Украины,  
профессор, доктор экономических наук,  
завотделом экономики и политики аграрных преобразований  
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”*

### **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И СЕЛА УКРАИНЫ И РОССИИ И ЕГО ГАРМОНИЗАЦИЯ С ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРАКТИКОЙ \***

*Проанализирована институциональная среда функционирования Общей аграрной политики Европейского Союза (ОАП ЕС), выделены общие институциональные проблемы аграрных трансформаций Украины и России и институциональные препятствия на пути перехода наших стран к устойчивому сельскому развитию, предложены основные направления институциональных изменений в наращивании местного потенциала для гармоничного сочетания экономических, экологических и социальных функций сельского хозяйства.*

**Ключевые слова:** сельское хозяйство, село, корпорации, аграрная политика, политика сельского развития, ОАП ЕС, институциональная среда, институты устойчивого развития.

*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.

В сельском хозяйстве Украины и России после 20 лет аграрных трансформаций успешно формируется реальный и эффективный собственник на земле в секторе крупнотоварного производства за счет крупного капитала (преимущественно неаграрного происхождения). Поиски инвестиций и реального собственника завершились появлением “сельского хозяина”, установившего новое аграрное корпоративное устройство с превалярованием агрохолдингов. Агрохолдинги в роли инвесторов сельскохозяйственного производства действуют исключительно как бизнес-структуры, основная цель которых состоит в приумножении собственного капитала за счет перевода сельскохозяйственного производства на индустриальную основу. При этом игнорируется общеизвестная истина, что сельскохозяйственное производство, в отличие от индустрии, связано с живой природой и человеком; хозяйственную деятельность на селе нельзя рассматривать вне общей системы его социальных связей и экологических ограничений. Сельское хозяйство – это сфера не только производства, но и жизни. Экономическое поведение хозяйствующих субъектов на селе фор-

\* Публикация подготовлена при финансовой поддержке НАН Украины проекта “Россия и Украина в общеевропейском пространстве: гармонизация интересов и объединение усилий” № 10-02-00761a/U совместного конкурса НАН Украины – РФНФ.

мируется не столько рынком, сколько совокупностью социальных отношений и норм, являющихся составляющими институциональной среды сельского развития. Взаимодействие этой среды с экономическими интересами обуславливает характер и направленность хозяйственных решений. Следовательно, изучение современных тенденций в развитии аграрного производства России и Украины будет односторонним без их рассмотрения в тесной связи с тенденциями и динамикой изменений в других сферах экономической и социальной жизни села.

Таким образом, цель статьи – применение институционального подхода для исследования аграрного развития России и Украины в контексте общеевропейских принципов ведения сельского хозяйства и развития сельских территорий, определение исходя из этого научно обоснованных направлений гармонизации дальнейших аграрных преобразований наших стран в соответствии с потребностями и интересами сельских общин.

Изучение институциональных принципов развития сельской экономики и аграрного сектора является новым направлением как в российской, так и в украинской экономической науке. Среди отечественных авторов, в работах которых исследуются разные аспекты функционирования и развития институтов трансформированного аграрного сектора, следует отметить Е. Власенко, Ю. Лопатинского, И. Москаленко, Е. Мороз, Т. Осташко, В. Унгуриян, А. Фролова, А. Шпикуляка и других.

В российской научной мысли использованию институциональных подходов в изучении детерминантов экономического поведения на селе и результатов аграрных трансформаций в тесной связи с социальной сущностью человека уделяется намного больше внимания. Этой проблематике посвящены труды известных российских ученых А. Барлыбаева, О. Белокрыловой, И. Буздалова, В. Вольчика, Р. Гайсина, А. Емельянова, Д. Лукманова, В. Пациорковского, Е. Серовой, И. Сулова, А. Чернова, А. Шутькова, С. Юрина и других.

Обобщая мнения исследователей, целесообразно отметить, что, несмотря на определенные достижения в применении институционально-трансформационной методологии, теоретические представления об институциональном аграрном устройстве обеих стран являются дискуссионной научной проблемой. При этом нельзя не согласиться с тем, что “институциональное обеспечение трансформации экономической системы, наполнение институтов адекватным способом мышления, привычками, традициями и учет их в процессе трансформирования системы являются определяющим условием успеха реформ... Реформирование должно быть эффективным и направленным на повышение благосостояния населения. Несоблюдение определенных принципов при институциональном проектировании обуславливает становление неэффективных институтов, при которых экономическая система выбирает неэффективный путь развития”<sup>1</sup>.

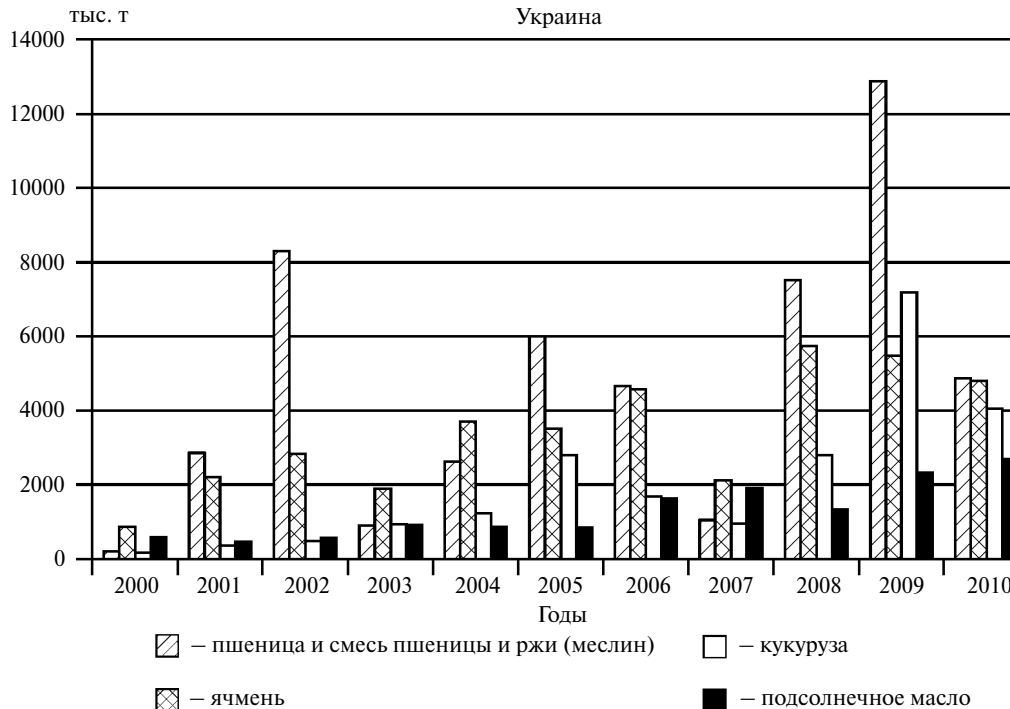
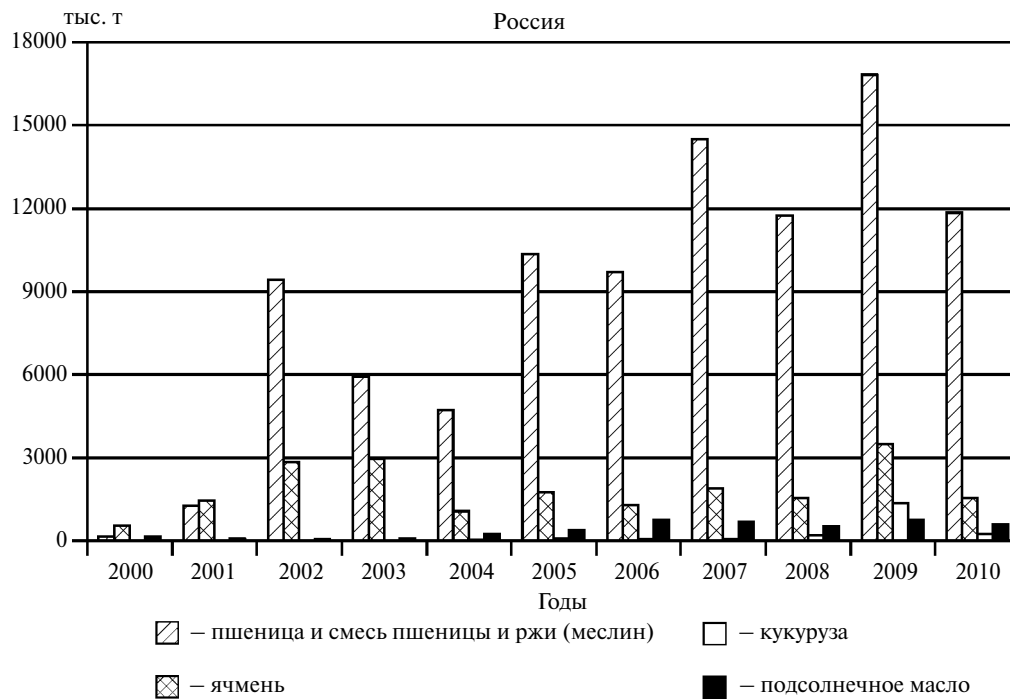
Село и аграрная экономика занимают весомое место в украинском и российском обществах. Исторически эти страны считались аграрными. Сегодня почти треть населения – сельское (27% в РФ, 33% в Украине). Удельный вес занятых в сельском хозяйстве в динамике несколько снижается, однако остается на уровне примерно 10% в России и 15% в Украине.

В 1990-х годах аграрное производство и сельские территории Украины и России в значительной степени пришли в упадок, однако с начала 2000-х наблюдается наращивание производства. Индексы валовой продукции сельского хозяйства

---

<sup>1</sup> См.: Фролов А. Ю. Принципы 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.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/2/22.pdf>).

в 2010 г. на треть выше по сравнению с базовым периодом. Самыми успешными были два года (2008–2009), когда произошел существенный рост в производстве сельскохозяйственной продукции обеих стран. Параллельно увеличивался и экспорт: за 10 лет страны стали лидерами по важным видам сельскохозяйственной продукции на внешних продовольственных рынках (табл. 1).



**Экспорт основных видов сельскохозяйственной продукции по годам \***

\* Источники: статистические сборники "Торговля в России". (М., Росстат) и "Зовнішня торгівля" (К., Держкомстат України) за соответствующие годы.

Таблица 1

## Динамика общих показателей развития сельского хозяйства Украины и России \*

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
	<b>Украина</b>										
Занятые в сельском хозяйстве к среднегодовой занятости в экономике.....	24,9	24,8	25,2	20,4	19,7	19,4	17,6	16,7	15,8	15,6	15,4
Индексы валовой продукции сельского хозяйства.....	100,0	110,2	111,4	99,2	118,8	118,9	121,8	114,0	133,5	131,1	129,1
Среднемесячная зарплата по сельскому хозяйству, охоте и лесному хозяйству к среднемесячной зарплате по экономике в целом .....	49,6	49,5	48,7	47,4	52,7	54,0	55,8	57,1	61,0	64,0	65,5
<b>Россия</b>											
Занятые в сельском хозяйстве к среднегодовой занятости в экономике.....	13,0	12,3	12,5	11,8	11,2	11,1	10,6	10,2	9,8	10,0	9,8
Индексы валовой продукции сельского хозяйства.....	100,0	107,5	108,3	108,7	115,6	118,7	119,0	121,8	143,7	145,8	129,3
Среднемесячная зарплата по сельскому хозяйству, охоте и лесному хозяйству к среднемесячной зарплате по экономике в целом .....	40,0	40,0	43,0	43,0	45,0	43,0	43,0	45,0	49,0	52,0	51,0

\* Источники: статистические сборники "Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство в России" за 2004, 2008 та 2010 гг. и "Сільське господарство України" за 2005, 2007, 2010 гг., собственные расчеты автора.

По данным ФАО, на начало 2010 г., по стоимостным оценкам, Украина заняла 1-е место в мире по экспорту подсолнечного масла, 2-е – рапса и ячменя, 5-е – кукурузы, 6-е – семян подсолнечника, 7-е – пшеницы, 9-е – сои. В то же время РФ занимала 3-е место в мире по экспорту подсолнечного масла, 4-е – ячменя, 5-е – пшеницы. Однако по животноводству Украина и Россия не входят даже в двадцатку мировых экспортеров<sup>2</sup>. Вместе с тем общеэкономические показатели не отражают тенденции в распределении выгод от наращивания сельскохозяйственного производства и экспорта.

Процессы, происходящие в сельском социуме двух стран, можно идентифицировать как системную деградацию. Существенно уменьшился уровень занятости, сохраняется низкая оплата труда, особенно в России (см. табл. 1), сформировалась большая прослойка безработных и самозанятых в личных хозяйствах. За период аграрных трансформаций сфера социальных услуг на селе постоянно сужается (табл. 2).

Таблица 2

**Введение в действие объектов сельской социальной инфраструктуры в Украине и России \***

Показатель	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
<b>Украина</b>								
Общеобразовательные учебные заведения (тыс. мест).....	60,8	17,7	8,6	5,2	4,9	5,2	2,5	3,6
Больничные учреждения (тыс. коек).....	0,781	0,291	0,065	0,021	0,05	0,048	0,265	0,008
Амбулаторно-поликлинические учреждения (тыс. посещений за смену).....	6,376	1,96	0,8	0,317	0,277	0,212	0,341	0,522
<b>Россия</b>								
Общеобразовательные учебные заведения (тыс. мест).....	181	87	53,5	27,9	35,9	26,1	23,5	20,2
Больничные учреждения (тыс. коек).....	5	2	1,5	0,9	0,9	0,9	1,2	0,9
Амбулаторно-поликлинические учреждения (тыс. посещений за смену).....	18	6	3,3	2,6	4,3	4,6	3,3	2,6

\* Источники: Статистичний щорічник України за 2010 р. К., Держкомстат України, 2011; статистический сборник “Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России”. М., Росстат, 2011, а также статистические данные за соответствующие годы.

Хотя в обеих странах есть отдельные “очаги” сельской жизни, которые даже по европейским требованиям можно признать благополучными, общая картина не вселяет оптимизма. В начале реформ 1990-х годов в новых независимых странах бывшего Советского Союза консультанты пропагандировали, что успех аграрных трансформаций зависит от скорости перетока активов от неэффективных колхозов и совхозов к новым эффективным собственникам<sup>3</sup>. Этими собствен-

<sup>2</sup> Исключением является экспорт твердых сыров из Украины, по которым она заняла 17-е место в мире.

<sup>3</sup> См.: C 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.

никами должны были стать семейные фермерские хозяйства. Никто даже не предполагал, что формирование новых собственников приведет к захвату земли крупным капиталом и чрезмерной концентрации холдингами экономической власти в сельском хозяйстве.

Становление корпоративного агрохолдингового уклада в сельском хозяйстве Украины и России происходило по одному и тому же сценарию, только с некоторой разницей во времени: сначала в России, позднее – в Украине. Это закономерно, поскольку, как видим, аграрные реформы в обеих странах осуществлялись на одинаковых методических принципах, с определенными несущественными вариациями. Учитывая общую институциональную систему советского периода, основные причины и следствия такого развития событий закономерны для обеих стран. Среди главных предпосылок, способствовавших становлению холдингового уклада, следует назвать такие <sup>4</sup>.

1. Функционирование переходных рынков, на которых нарушаются рыночные механизмы. Это приводит к гипертрофированному развитию вертикальной и горизонтальной интеграции как инструмента, позволяющего противостоять чрезвычайно высоким транзакционным расходам и рискам. В пределах неразвитых рынков также наблюдаются неравные условия конкуренции.

2. Слишком высокие барьеры вхождения в “традиционные” секторы сельского хозяйства, обусловленные задолженностью и многочисленными недостатками вновь созданных форм хозяйствования на базе реформированных колхозов и совхозов. Внешнее инвестирование в сельское хозяйство при таких обстоятельствах могло осуществляться через создание новых бизнес-структур.

3. Влияние иностранных инвестиций (в том числе прямых) на национальную экономику через тесную связь новых сельскохозяйственных операторов с иностранными инвесторами, прежде всего занятыми в отраслях пищевой промышленности и торговли.

4. Изменение уровня и макроэкономической отраслевой структуры переменных (альтернативных) затрат: долговременные внешние инвестиции в сельское хозяйство и агробизнес могут рассматриваться как один из наиболее привлекательных долгосрочных направлений размещения капитала.

Конечно, каждый из этих факторов в той или иной степени повлиял на становление холдингового уклада. Но, на наш взгляд, эта проблема значительно глубже. Весомую роль тут играют неформальные институты советского времени, которые, как известно, меняются достаточно медленно. На политическом уровне это проявляется в активной государственной поддержке развития крупнотоварного аграрного производства и нивелировании роли и значения семейных фирм (фермерских и личных крестьянских хозяйств). Последние, функционируя в такой институциональной среде, постепенно адаптируются к своей “ненужности” в общественном производстве, поэтому массово отдают землю в аренду корпорациям либо же совсем продают ее, не задумываясь над долгосрочными последствиями таких действий.

Правительства России и Украины, несмотря на динамичность изменений политических элит, в течение всего периода аграрных трансформаций способствовали созданию и развитию крупного бизнеса в сельском хозяйстве. По старым

---

<sup>4</sup> См.: 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>).

стереотипам обществу навязываются мнения, что именно крупные предприятия, контролируя сотни гектаров земли, способны “вытянуть” сельское хозяйство из застоя, могут обеспечить высокое качество производимой продукции и продовольственную безопасность, нарастить экспортный потенциал и др. Вместо этого семейным формам хозяйствования отводится роль подсобных, какими они были в дореформенный период, хотя за последнее десятилетие больше половины сельскохозяйственного ВВП и в Украине, и в России производится в секторе личных крестьянских и фермерских хозяйств.

В настоящее время в обеих странах холдинговый уклад в аграрном секторе значительно усиливает свое влияние на структурную динамику отрасли, несмотря на различия в законодательном регулировании их создания и функционирования. Закон РФ “О холдингах” был принят Государственной Думой в декабре 1999 г., одобрен Советом Федерации в июле 2000 г., но отклонен Президентом РФ В. В. Путиным в июле 2001 г. и до сих пор так и не принят. Закон “О холдинговых компаниях в Украине” был принят в 2006 г., однако его действие ограничивалось отраслями производства и переработки сельскохозяйственной продукции, что было закреплено Указом Президента Украины “О холдинговых компаниях, создающихся в процессе корпоратизации и приватизации” № 224 от 11 мая 1994 г. Стремительный захват земель корпоративными структурами, который сопровождался усилением их политического влияния, привел к отмене этого ограничения через год после принятия Закона “О холдинговых компаниях в Украине” другим Указом Президента Украины № 640 от 12 июля 2007 г.

Несмотря на такие отличия в законодательствах, и в России, и в Украине агрохолдинги продолжают расширяться, скупая сельскохозяйственную землю; при этом государство не влияет на эти процессы, не контролирует их (даже на уровне консолидированной статистической отчетности). С институциональной точки зрения это можно идентифицировать как несбалансированное институциональное развитие, порождающее определенные мотивации в поведении хозяйствующих субъектов, направляя их на эксплуатацию природных ресурсов и игнорирование социально-экономических задач развития общества. “Процесс идет, несмотря на существующие ограничения и негибкость рынка. Основной вопрос состоит в том, способны ли агрохолдинги поднять эффективность отрасли и как их появление повлияет на отечественных потребителей, экономическое благополучие мелких сельскохозяйственных производителей и сельских жителей”<sup>5</sup>. Ведь в период аграрных трансформаций произошло сужение дореформенных социально-экономических прав крестьян. Государство больше не гарантирует стабильные цены на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие, доходы в размере прожиточного минимума, тем более — достойного уровня жизни, полную занятость, отсутствие безработицы. Сузилась сфера действия прав на бесплатное медицинское обслуживание и образование и др. Эти изменения в институционально-правовом пространстве официально задали новые “правила игры” для корпоративных структур на селе, что мотивирует их к созданию определенных управленческих моделей функционирования.

Анализ литературных источников<sup>6</sup> и эмпирические наблюдения свидетельствуют, что для этих двух стран холдинговый уклад представляет значительную

<sup>5</sup> См.: Рылько Д. Указ. труд.

<sup>6</sup> См.: Бородин О. М., Геєць В. М., Гуторов А. О. та ін. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація: наукова доповідь. (За ред. В. М. Гейця, О. М. Бородині, І. В. Прокопи). К., Інститут економіки та прогнозування НАН України,

опасность, связанную со структурными перекосами как в экономике стран, так и в сфере социально-экономического, демографического и экологического развития села.

Незначительный класс мелких и средних коммерческих сельхозпроизводителей, а также малые и средние предприятия по переработке аграрной продукции, функционирующие параллельно с агрохолдингами, вряд ли смогут выжить в условиях наступления последних на земельные права и их монопольной власти на аграрных рынках и в политике. Отсутствие реальной государственной поддержки малого и среднего производителя в аграрном секторе (особенно в Украине) также способствует утверждению позиций холдингов в сельском хозяйстве. При этом усиливается угроза продовольственному самообеспечению наших стран, поскольку именно мелкий и средний бизнес способны поддержать экономику и население в условиях финансовой нестабильности или новых кризисных явлений. Экспортная ориентация крупного аграрного капитала дестабилизирует внутреннее предложение, обуславливая дефицит отдельных видов продовольствия и сырья. Для Украины членство в ВТО запрещает количественные ограничения экспорта, поэтому оптимальным путем наполнения отечественного продовольственного рынка стало повышение цен. Такая ситуация провоцирует продовольственную инфляцию, падение покупательной способности населения, что ухудшает структуру и качество его потребления и может усиливать частоту возникновения “шоков предложения”, с которыми Украина сегодня сталкивается все чаще. Учитывая недавнее присоединение России к ВТО, эти риски могут стать реальными и для нее.

Однако наибольшая опасность для наших стран лежит в сфере сельского развития, поскольку сельское хозяйство – это производство не только сельскохозяйственной продукции, но и общественных благ, что является не менее важным, чем продовольствие и сельскохозяйственное сырье. Эксперты Всемирного банка утверждают, что общественные блага и недеформированные цены на факторы производства являются ключевыми макроэкономическими условиями регулирования процессов стихийной концентрации в сельском хозяйстве в странах с переходными экономиками <sup>7</sup>.

Экономика села европейских стран базируется на семейных формах хозяйствования. Семейные фермы в течение столетий демонстрировали свои эффективность и возможности приспособления к изменениям внутренней и внешней институциональной среды. Поэтому и современное европейское институциональное пространство развития сельского хозяйства и сельской местности в значительной степени ориентируется на достижение длительного, экономически эффективного развития семейного фермерства при сохранении природных

---

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 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; У з у н В. Я., Г а т а у л и н а Е. А., С а р а й к и н 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> См.: The rise of large farms in land abundant countries. “Policy Research Working Paper of World Bank” March, 2011.



основ жизнедеятельности и обеспечение экономической и социальной защищенности всех слоев сельского населения. Это пространство формируется с помощью базовых механизмов устойчивого развития.

1. Жизнедеятельность в рамках экологических ограничений. Уважение к планетарным экологическим ограничениям, умеренная добыча ресурсов и сохранение биоразнообразия с целью улучшить окружающую среду, не нарушать баланс природных, необходимых для жизни, ресурсов, чтобы оставить их в таком состоянии для будущих поколений.

2. Обеспечение здорового и справедливого общества. Удовлетворение разнообразных потребностей всех людей в настоящем и будущем, улучшение личного благосостояния, повышение социальной сплоченности, создание равных возможностей для каждого.

3. Достижение целей экономического развития. Создание сильной, стабильной и устойчивой экономики, которая обеспечивала бы процветание и равные возможности для всех, где экологические и социальные расходы возмещали бы те, кто является их виновником (загрязнитель платит), и поощрялось бы результативное использование ресурсов.

4. Введение демократического управления. Активное продвижение эффективных систем управления, которые вовлекают членов общества в принятие решений на всех уровнях, задействуют творческий потенциал, энергию и учитывают разнообразие мнений.

5. Ответственное использование качественных научных исследований. Разработка и реализация политики на основе научных доказательств и предостережений ученых, а также с учетом общественных отношений и ценностей<sup>8</sup>.

В основе последней реформы ОАП ЕС 2006–2013 гг. лежит методология устойчивого развития, базирующаяся на понимании общественной роли сельского хозяйства и признании его многофункциональности<sup>9</sup>. Для практической реализации принципов устойчивости выделены два отдельных направления (столпы) ОАП: поддержка аграрного производства и политика сельского развития. Последняя рассматривается как интегрированный (междисциплинарный) процесс, включающий не только экономические показатели роста и развития аграрного производства, но и экологическую безопасность и адаптацию сельских общин к меняющимся условиям функционирования. Важная роль отводится процессам политического партнерства, которое является неотъемлемой составляющей интегрированного подхода, а также расширению спектра влияния экономики знаний на сельское развитие и возможностей наращивания его потенциала благодаря новейшим технологическим достижениям – телекоммуникациям, биотехнологиям и сети Интернет.

В практическом плане средства ЕС расходуются на реализацию принципов устойчивости, заложенных в следующих направлениях (осях) сельского развития: 1) поддержка конкурентоспособности ферм; 2) безопасная окружающая среда и землепользование; 3) экономическая диверсификация для повышения качества жизни сельского населения. Эти три направления базируются на четвертой оси – методологической: создание и функционирование групп местных активистов (ли-

<sup>8</sup> См.: 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> См.: The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation. “Agricultural policy perspectives briefs” № 1, December, 2009.

дерев общин), которые мобилизуют местное население для разработки и реализации комплексных местных стратегий развития на демократических принципах (программа “LEADER”). Основной целью программы “LEADER” является привлечение крестьян к разработке и внедрению оригинальных стратегий интегрированного развития сельской местности в общем контексте приоритетных европейских задач – улучшение качества жизни в сельской местности, привлечение высоких технологий в село, оптимизация использования природных и культурных ресурсов локального уровня.

В течение нескольких десятилетий ОАП была основной финансовой статьёй расходов ЕС. До последней реформы на аграрную политику расходовалось до 70% бюджетных средств, по действующему бюджету – около 35%. Средств, направляемых на поддержку аграрного сектора России и Украины, значительно меньше, однако при неэффективных институтах даже огромные государственные вложения в экономику бесполезны; они сведутся к банальному “освоению средств” и не дадут реального эффекта. Более того, наращивание государственных субсидий в аграрный сектор приведет к распространению и укреплению иждивенческих настроений, закреплению навыков бездумного и нерационального расходования бюджетных средств, росту коррупции. Как утверждает У. Барлыбаев, совершенствуя институциональную систему, можно достичь лучших результатов, чем при накачивании экономики просто дополнительными ресурсами<sup>10</sup>. Ведь эффективные институты для решения общих проблем и достижения общественных целей используют не только финансы, но и прилагают организованные коллективные усилия.

Институциональные изменения, необходимые для формирования рыночных экономик России и Украины, не предполагают автоматического изменения устоявшегося порядка (как формального, так и неформального), системы ценностей, отношений, способа мышления и практики менеджмента. В институциональной среде сохраняется очень сильное давление наследия неформальных институтов, которые искажают действие формальных и делают недееспособными механизмы принуждения. Результаты анализа свидетельствуют, что институциональная реформа в сфере сельского хозяйства обеих стран имеет ряд общих проблем. Остановимся на наиболее существенных из них.

**Институциональная несогласованность.** Как правило, вопросы развития сельского хозяйства и села регулируются законами, подзаконными актами и программами, которые выполняются разными государственными органами – министерствами сельского хозяйства, экономики, социального развития, финансов, экологии и др. Однако политика этих государственных ведомств ориентируется на собственные интересы и не служит общей цели развития села. Подобная ситуация приводит к институциональному хаосу на уровне сельской местности. Для преодоления несогласованности нужна институциональная интеграция, с помощью которой будут достигаться целевые задачи и координация действий разных организаций и правовых органов на всех уровнях принятия решений и защиты интересов сельских общин от неконтролируемого захвата их ресурсов (в том числе, земельных). Для эффективной институциональной интеграции различные организации и правовые инстанции как отдельные части одной интегрированной системы должны осознать общую выгоду от согласованного функциониро-

---

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

вания в сфере защиты прав сельского населения. Для этого следует решить вопросы распределения ролей, обязанностей и стратегических направлений деятельности разных институций при их общей направленности на интересы крестьянина. Подобный координированный подход остается главной задачей в решении проблем холдингизации сельского хозяйства.

**Институциональная недееспособность.** Это отсутствие действенных общественных институтов, которые могут противостоять давлению крупного капитала: сельскохозяйственных консультационных служб, фермерских организаций, организаций сельских общин, института доверия и сотрудничества между заинтересованными сторонами в защите прав крестьян и др.

В Украине и России за период аграрных трансформаций был создан ряд общественных институтов – ассоциации, союзы, аграрные палаты и др. Они преимущественно создавались либо “сверху”, что обуславливало их огосударствление, либо по инициативе донорских организаций и при поддержке проектов технической помощи. В последующем эти структуры “приватизировались” местной властной элитой для реализации клановых интересов и в качестве средства дополнительной наживы. Остальные превращаются в “грантоискателей”, работающих исключительно на себя, на рабочий аппарат организации за счет получения грантов на выполнение различных проектов. Подобные переходные формы институциональной власти можно наблюдать и на уровне отраслевых органов управления, которые на местах пытаются решать вопросы распределения ресурсов, используя для этого собственное положение, репутацию и власть, что не входит в круг их прямых обязанностей.

Вследствие институциональной недееспособности и суррогатных форм общественного управления, которые не позволяют полноценно решать социально-экономические и экологические проблемы села, правовая система в ограничении власти агрохолдингов недостаточно эффективна.

**Псевдодемократизация управления.** Местные ресурсы (в том числе земельные) в условиях усиления рыночной власти корпораций превращаются в активы локального развития. Это требует децентрализации управления ресурсами, что позволяет обеспечить участие местного населения в их сохранении и эффективном использовании, а также предотвращает их незаконный захват крупным капиталом. В результате действующие нормы и правила использования местных ресурсов формируются сельскими общинами, адаптируются и постоянно совершенствуются в соответствии с местными потребностями.

В период аграрных трансформаций в децентрализации структур управления сельским хозяйством и селом имел место определенный прогресс. Изменилась роль правительственных институтов и были созданы новые структуры децентрализованного управления. Несмотря на это, местные общины или совсем не участвуют в принятии решений по локальному развитию, или оно недостаточно выражено. Таким образом, процесс децентрализации, касающийся лишь структурных преобразований, но не обеспечивающий качественных изменений (таких как реальное участие, транспарентность, компетентность и надежность), мало способствует созданию управленческой системы, которая приближала бы сельское население к формированию аграрной политики. Кроме структурных и качественных изменений, децентрализованные структуры (как государственные, так и общественные) должны иметь достаточные права и финансовые ресурсы для защиты общественных интересов.

**Недоразвитость института частной собственности.** С введением частной собственности на землю и имущество в ходе аграрных трансформаций права и обязанности

по использованию природных ресурсов в сельском хозяйстве не были четко сформулированы. Это привело к неконтролируемой концентрации ресурсов (в основном земельных), а “прихватизация” стала доминантной формой поведения хозяйствующих субъектов в сфере землепользования и землевладения. Нет четкого определения, кто имеет право на получение ренты от использования природных ресурсов (прежде всего земли) и несет расходы по их воспроизводству. Право собственности в системе земельных отношений отражает всю сложность проблем распределения, управления и согласования разных “потоков” расходов и прибылей от использования ресурсов, технологий и сельскохозяйственной техники. В результате сельские общины и экосистемы разрушаются и деградируют, а расходы по их воспроизводству ложатся на плечи будущих поколений.

По сравнению с формированием евроинституционального пространства для ОАП ЕС эти трудности в значительной степени усиливаются тем, что Украина и Россия не имели опыта эволюции институтов рыночного хозяйствования в аграрном секторе и создавали новые институты на основе прежней командно-административной системы. Хотя развал советской экономической системы служит очевидным доказательством ее нежизнеспособности, все же и западноевропейская экономика, которая создавалась и развивалась преимущественно с помощью рыночных механизмов, не сразу ориентировалась на принципы устойчивости. Такой вывод подкрепляется внешними проявлениями, характерными для европейской сельскохозяйственной практики прошлого столетия. Это, в частности, перепроизводство сельскохозяйственной продукции, связанные с этим значительные экологические потери, проблемы миграции сельского населения и упадок сельских общин и др. Именно с такими явлениями в XXI в. сталкиваются Украина и Россия.

На наш взгляд, институциональные проблемы аграрного развития для наших стран находятся на стыке экономики, природной среды и общества. Сельскохозяйственные системы являются особой сферой институциональных изменений, которые должны происходить с пониманием того, что достижения в экономике связаны с потерями в других сферах (например, разрушение социальных связей либо нарушение функций экосистемы). Поэтому важно сбалансировать институты для обеспечения устойчивости развития и смягчения последствий стремительного экономического роста.

С институциональной точки зрения термин “устойчивость” употребляется в более широком смысле, поскольку, как известно, институты – сложные системы, возникающие и взаимодействующие разными способами. Институты, обеспечивающие устойчивое развитие, можно определить как комплекс правил, эффективно помогающих и способствующих реализации экологических, экономических и общественных целей. Правила, действующие на низовом уровне, должны быть согласованы с правилами на уровне коллективного выбора, а также с конституционными правами сельского населения. Устойчивого развития невозможно достичь, если институты, находящиеся на разных уровнях, не соответствуют друг другу. В наших конкретных условиях это отражается в динамичных изменениях форм хозяйствования на селе, которые не предполагают адекватных изменений на уровне формальных институтов. Однако одно только законодательное регулирование не может обеспечить устойчивое развитие сельского хозяйства и села – формальные институты должны взаимодействовать с политической системой, модифицируя институциональные структуры и систему управления через механизмы поощрения и принуждения. В аграрный сектор крупный капитал должен привлекаться на условиях, с одной стороны, ограничения его рыночной влас-

ти, а с другой — создания благоприятной институциональной среды для сельского развития на базе местных ресурсов. В европейском сообществе институты, способствующие такому развитию, характеризуются:

- системной ориентацией (институты устойчивого развития в сельском хозяйстве развиваются на стыке экономических, экологических и общественных систем, внедренных в более масштабные системы);
- динамичной ориентацией (системы принятия решений и разработки политики адаптируются к изменениям и включают процесс обучения);
- ориентацией участников (объединения участников, их взаимодействие, мотивация и ресурсы, обуславливающие стереотипы поведения);
- ресурсной ориентацией (учет особенностей природных ресурсов и последствий их использования, таких как исключительность, конкурентность, специфичность, сложность и неопределенность)<sup>11</sup>.

“Европеизация” политики в сфере сельского хозяйства и села, а также административного и распорядительного управления сельским развитием базируется на принятии и выполнении ряда законов и процессуальных норм, распространенных в еврозоне. Это — достаточно отдаленные перспективы, которые будут реализовываться в случае вступления наших стран в ЕС. Однако уже теперь стоит гармонизировать институциональные системы реализации европейских принципов устойчивого сельского развития как единственно правильного и безопасного направления наращивания аграрного производства и его экспортного потенциала. Для этого в Украине и России политический курс в лучшем случае сводится к копированию институтов стран ЕС без полного понимания и целевого назначения, возможностей и механизмов, применяющихся для рационального и эффективного выполнения политических задач.

Процесс “институциональной европеизации” подчеркивает важность развития потенциала на местном уровне. Структуры низового уровня должны быть наделены соответствующими правами, обязанностями, возможностями и ресурсами для формирования политического курса на ограничение власти корпораций и сохранение и воспроизводство основных принципов устойчивого сельского развития. Возможности местной власти и государственных структур локального уровня достаточно сужены из-за ограниченности ресурсов и компетенций. Необходимы значительные капиталовложения для развития местного потенциала с целью осуществления институциональных изменений, которые охватят:

- создание местных, региональных и государственных институтов, которые будут заниматься проблемами сельского развития;
- хорошо подготовленную и правильно организованную систему общественного управления на местном уровне;
- укрепление институтов гражданского общества как действенного партнера в решении социально-экономических и экологических задач развития сельского хозяйства и села.

В контексте формирования европейского институционального развития эти задачи могут успешнее решаться путем налаживания прямых связей между странами ЕС, Украиной и Россией в рамках внедрения Программ институционального партнерства для обмена знаниями между политиками, учеными и практика-

<sup>11</sup> См.: 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.

ми на местном уровне для изучения общих и особенных проблем в России, Украине и странах Западной Европы. Такой обмен научными подходами и опытом в значительной степени будет служить катализатором евроориентированных институциональных трансформаций.

### **Выводы**

Несмотря на незавершенность институциональных преобразований в аграрном секторе Украины и России, современное институциональное пространство этих стран существенно отличается от дореформенного благодаря тем шагам, которые были сделаны в направлении создания новых институтов. Вместе с тем степень продвижения в институциональное пространство европейского образца не такая, как может казаться в контексте оценки по формальным признакам тех или иных институтов.

Методологические принципы институциональной трансформации сельского хозяйства и села в ЕС заложены в ОАП и закрепляются в Европейском интеграционном проекте. За долгую историю функционирования ОАП несколько раз менялась и на период 2006–2013 гг. трансформировалась в многофункциональную политику устойчивого развития, поддерживающую рыночно ориентированное сельскохозяйственное производство в Европе одновременно с поддержкой жизнедеятельности сельских общин, территорий и экосистем. Первоочередные цели ОАП за эти годы остались неизменными, однако их суть значительно изменилась – в частности, устойчивое развитие (сочетание экономических, социальных и экологических целей) стало основным. Вместе с тем изменились и соответствующие инструменты: уменьшилась поддержка цен в пользу расширения мер по сельскому развитию и прибыли производителей.

Европейская практика прошлого и тенденции современного аграрного развития в Украине и России свидетельствуют, что возможности рынка решать социально-экономические и экологические проблемы села ограничены. В данном контексте важно исследовать, какую институциональную структуру и мотивацию нужно создать, чтобы сельскохозяйственная практика была социально и экологически безопасной. Современная система ведения сельского хозяйства и механизмы, регулирующие аграрный сектор, не поощряют применения методов хозяйствования на земле в интересах сохранения общин и экосистем. Эта проблема для обеих стран особенно актуальна с учетом того, что основным приоритетом реструктуризации хозяйственных систем было и есть повышение экономической эффективности аграрного сектора. Таким образом, необходимо пересмотреть роль рынка в управлении аграрным сектором, который стимулирует распространение социально и экологически неприемлемой сельскохозяйственной практики.

Рыночные стимулы в большей степени касаются производственной функции сельского хозяйства. При диверсификации аграрного сектора сельскохозяйственное производство будет лишь одной из функций наряду, например, с использованием природных ландшафтов, со сферой отдыха и т. д. Модернизация аграрного сектора будет способствовать росту роли сельского хозяйства в сохранении сельских общин и ландшафтов.

*Статья поступила в редакцию 2 августа 2012 г.*