

А. Ю. ФРОЛОВ

РОЛЬ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ СФЕРИ

Розглянуто державне регулювання продовольчої сфери через призму теорії інституціоналізму. Проаналізовано діюче інституціональне середовище та обґрунтовано його неефективність. Визначено роль інституціонального середовища в державному регулюванні продовольчої сфери.

Ключові слова: державне регулювання, інституціоналізм, інституціоналізація, інституціональне середовище, інститут, інституція, продовольча сфера, трансакційні витрати.

The article considers the government regulation of the food sector through the prism of the theory of institutionalism. Analysis of current institutional environment and proved its ineffectiveness. Determined role of the institutional environment in government regulation of the food sector.

Key words: government regulation, institutionalism, institutionalization, institutional environment, institute, institution, food sector, transaction costs.

XX ст. було насичено низкою суспільних катаклізмів, зламванням старих і побудовою нових суспільних формацій. Не оминула ця реформаційна хвиля й Україну, яка разом із незалежністю обрала шлях трансформації суспільства до ринкових устоїв.

З початком перехідного періоду, коли розпочався злам старого організаційно-економічного механізму управління централізованою економікою і були зроблені перші спроби впровадження ринкових відносин, у нашій державі виникла глибока продовольча криза. Існуючим механізмам регулювання не вдалось усунути функціонування адміністративно-командних методів, що склалися. Постулати традиційної економічної теорії (аксіоми повної раціональності та вільної конкуренції; класичні рекомендації кейнсіанства й монетаризму) не відповідали національним реаліям, а їх примусове використання в окремих випадках призводило до негативних наслідків. Питання державного регулювання продовольчої сфери стали предметом численних дискусій, і більшість сучасних дослідників стала схилитися до думки, що за умов перехідного періоду існує необхідність конструктивної інтервенції держави в економіку. На цьому фоні все більшу популярність почала набувати інституціональна парадигма.

У сучасному світі теоретичні засади та концепції інституціональної парадигми активно запроваджуються в ідеологію будь-якої сфери діяльності

людства, адже інституціоналізм і сьогодні залишається єдиною науковою концепцією, що акцентує увагу на зв'язках між економікою, правом, соціологією, психологією, політологією, теорією державного управління, тощо [2, с. 10].

Відповідно до основної доктрини інституціоналізму, держава має активно впливати на норми і правила поведінки економічних суб'єктів, тобто скеровувати еволюцію чи відбір інституцій, оскільки еволюція суспільних відносин не завжди сприяє виборі варіантів, адекватних конкретній стадії та рівневі розвитку економіки.

У цьому аспекті положення інституціоналізму набувають важливого значення для України, адже донині в нашій державі зберігаються традиції та норми, властиві планово-адміністративній системі. Склалася ситуація, коли одні закони суперечать іншим, не всі відносини між економічними суб'єктами закріплені законом, можливості економічних суб'єктів визначаються їхнім становищем у суспільній ієрархії. У таких умовах ускладнюється досягнення законодавчо визначених стратегічних цілей держави як гарантування продовольчої безпеки та перетворення аграрного сектора на високоефективний і конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки. А отже, відкривається широке поле діяльності, в межах якого не тільки з'являється можливість інтерпретувати інституціональні положення до нових реалій, а й вирішувати важливі для розуміння перехідних процесів та інституціонального середовища проблеми. Це і обумовлює актуальність дослідження ролі інституціонального середовища у державному регулюванні продовольчої сфери.

Економічні аспекти забезпечення продовольчої безпеки, забезпечення продовольством окремих регіонів, державне управління забезпеченням продовольчої безпеки, державне регулювання агропромислового комплексу викладено в наукових доробках В. Баштанника, О. Гойчук, В. Лященко, С. Кваші, О. Лебединської, Т. Лозинської, В. Руликівського, П. Саблука, Л. Страшинської, В. Суперсона, В. Шкаберіна, В. Юрчишина та ін. Серед науковців, які розглядали ці питання через призму інституціональної теорії, слід назвати С. Білу, З. Ватаманюка, Є. Гринь, В. Зарембу, Ю. Лопатинського, О. Мороз, В. Полтеровича та ін. Водночас слід відмітити, що донині відсутні комплексні дослідження з проблематики державного регулювання забезпечення населення продовольством, які б розглядали цю сферу на основі міждисциплінарних підходів, на принципах об'єднання різних галузей науки про дії та поведінки людини в умовах економічного розвитку, яким відповідає інституціональна економічна теорія.

Метою даної статті є дослідження ролі інституціонального середовища в державному регулюванні продовольчої сфери.

На рубежі XIX-XX ст. в економічній науці сформувався комплекс ідей, який суттєво відрізнявся від базових постулатів ортодоксальної теорії, разом з тим він залишився в межах ринкової парадигми. Це було викликано потребою в

новому підході, який би вивчав поведінку людини і загальний економічний розвиток в умовах не ресурсних, а інституціональних обмежень, тобто діяльність економічних суб'єктів під впливом правових норм і культурних традицій, названих загальним ім'ям "інституції" [7, с. 42].

Методологічне формування теорії інституціоналізму на початку ХХ ст. стало принципово новим етапом у розвитку економічної думки. Причини виникнення інституціоналізму можуть бути поясненими, виходячи із невідповідності між існуючими теоріями та фактичними нагромадженнями даних реального економічного життя.

Головною проблемою адекватності неокласичної теорії є питання об'єктивності припущення про обмеженість ресурсів та про конкуренцію як рушійні сили прогресу суспільства, як це трактується на основі абсолютизації принципу раціональної економічної поведінки [6, с. 107].

Традиційна неокласична теорія, аналізуючи процес розвитку, вузько визначає виробництво, розглядаючи його як систему, що пов'язує витрати ресурсів (земля, робоча сила, капітал) і виробничу технологію з випуском товарів і послуг. Інституціональний підхід розширює ці базисні положення, звертаючи увагу на зворотні зв'язки між "економікою" і "інституціями", що визначають "правила гри" в економічному обміні [4].

Сьогодні аналіз інституціональних концепцій суспільного розвитку набуває для сучасної економічної науки великого значення, а перспективи практичного застосування рекомендацій інституціоналізму при розробці сучасної економічної політики вкрай актуальні для країн з трансформаційною економікою, у тому числі для Української держави [2, с. 10].

Останні десятиріччя помітно зросла увага вітчизняних науковців до інституціональних аспектів в аналізі економічного розвитку. Така зацікавленість викликана насамперед тим, що використання традиційного макроекономічного інструментарію для проведення реформ спричинило різні результати, причому найчастіше не ті, яких очікували реформатори.

Так, наприклад, спроби деколективізації в агропромисловій сфері й перехід до переважно фермерських господарств не забезпечили очікуваних реформаторами результатів. Устрій общинного колгоспного господарювання давав змогу перерозподіляти збитки внаслідок несприятливих погодних умов між усіма підрозділами господарства. Нині ж фермер самостійно змушений нести відповідальність за результати своєї діяльності.

Аналіз невдач українських реформ у 90-х р. ХХ ст. дає підстави до висновку, що однією з головних їх причин є недостатня увага до формування нового інституціонального середовища, в якому було запроваджено невелику кількість норм, що відповідають середовищу ринкового типу.

За останні роки створено лише формальний інституціональний каркас ринкової економіки – інститут приватної власності, численні правові регулюючі інститути, що забезпечують чітке розмежування майнової відповідальності

(кодекси, закони) тощо. Натомість проблема неефективності реформ полягає не стільки у відсутності законодавчих ринкових норм, скільки в їх недостатній дієспроможності. Саме тому реальне інституціональне середовище і формальний інституціональний каркас є не просто неузгодженими, але й часто виключають одне одного [6, с. 108].

В економічній науці під інституціональним середовищем здебільшого розуміють “основні політичні, соціальні та правові норми, які є базою для виробництва, обміну й споживання” [3, с. 25]. Інституціональне середовище (чи інституції у вузькому значенні слова) – це сукупність “правил гри”, тобто правила, норми і санкції, що утворюють політичні, соціальні і юридичні рамки взаємодій між людьми [5, с. 557]. Іншими словами, це чіткий упорядкований набір інституцій, що визначають обмеження для економічних суб’єктів, які формуються в межах тієї чи іншої системи координації господарської діяльності.

Інституції пов’язуються передусім із соціальним характером організації суспільного життя, у тому числі закономірностями організації і функціонування економічних відносин. Інституції знижують рівень невизначеності в системі ринкових взаємин, збільшують ступінь інформованості про ймовірні зміни зовнішнього середовища, зумовлених поведінкою інших суб’єктів.

Інституції в науковій літературі іноді вживають як інститути або навпаки. Їх пов’язують з походженням від латинського “*institutio*” – звичай, настанова – і близького до нього “інститут” або зовнішнє втілення “інституцій”, закріплених у вигляді законів. Як правило, інститути визначають як форму прояву інституцій, проте синонімічне трактування цих термінів є досить поширеним [6, с. 109].

Узагальнюючи підходи різних течій та шкіл інституціоналізму до визначення терміна “інститут”, виділяють два підходи до розуміння його суті: “обмежений” і “розширений”. Прихильники обмеженого підходу розуміють інститути як функціональні органи суспільства, зокрема такі як: держава, система самоврядування, судова система, а також як систему формальних юридичних норм. Прихильники розширеного підходу пояснюють інститути і як сукупність формальних і неформальних норм, цінностей, правил, які фактично чинні в суспільстві, та які більшість прийняла як керівництво до дії.

“Розширеного” підходу дотримується Д. Норт. “Інститути, – запевняє він, – це правила, механізми, що забезпечують їх виконання, і норми поведінки, які структурують взаємодії, що повторюються, між людьми” [8, с. 17]. Таке трактування є найпоширенішим у рамках сучасного інституціоналізму.

Сьогодні існують підстави для чіткого розмежування понять “інституції” та “інститути”. І ті і інші є інституційованими нормами, правилами, зразками поведінки, проте інституції сприймаються і функціонують не стільки на свідомому рівні, скільки на індивідуальному (у т. ч. колективному рівні, якщо погляди колективу можливо узагальнити) інтуїтивному рівні. Звідси слідує, що інститути є конкретними проявами інституцій. За своїм місцем у соціально-індивідуальній структурі інституції можна віднести до процесів і явищ,

обумовлених основними потребами людини, або ж інколи і організації, яка має достатній рівень самостійності (в останньому випадку є сенс конкретизувати таку організацію як підприємство), а саме: задоволення основних біологічних потреб людини, рольових функцій та потреб у саморозвитку [6, с. 109–111].

Усі економічно розвинені країни світу мають сьогодні ефективну систему інституцій – інституціональне середовище, що створює умови суб'єктам господарювання з високою інформованістю і мінімальним ризиком діяти на ринку.

Певною мірою інституціональне середовище, сформоване державою, може позитивно впливати на розвиток продовольчої сфери та процеси забезпечення населення продовольством. А результатом використання інституцій, які не відповідають економічним процесам, стає зниження економічної ефективності аграрного виробництва та стану продовольчої безпеки держави.

Україні інституціональне середовище дісталось у спадок від планово-адміністративної економіки, тому воно досі не відповідає сучасним вимогам міжнародного економічного середовища, інтегруватися в яке прагне наша держава. Інституціональне середовище державного регулювання продовольчої сфери має вади розгалуженості як у часі і просторі, так і у сфері інституційних взаємодій, що обмежує регулятивні функції органів державної влади.

На державному рівні донині відсутній єдиний базовий законодавчий акт, що визначає основи продовольчої безпеки держави. А уповільнення інституціоналізації державного регулювання загострює проблему забезпечення населення продовольством, унеможливорює формування об'єктивної політики держави.

Як відомо, прийнятий Верховною Радою України Закон України “Про продовольчу безпеку” був відхилений Президентом України [1]. Закон по суті не відображає концептуальне бачення стратегії держави в питаннях забезпечення населення продовольством, не вирішує поставлених завдань. Більшість його положень має декларативний характер, основні принципи і завдання не передбачають механізму їх реалізації, нормативне регулювання тих чи інших питань підміняється положеннями, що переадресовують до інших законів, а відтак, не мають змістовного навантаження.

На сьогодні державне законодавство регулює лише окремі питання із забезпечення продовольчої безпеки. Це провокує певні ризики, що впливатимуть на стан забезпечення населення у продовольстві, динаміку розвитку аграрного сектора і соціально-економічний розвиток країни в цілому.

У недосконалому інституціональному середовищі часто виникають неефективні інститути – інститути посередництва. А таким чином, посилюються ризики в гарантуванні державою продовольчої безпеки, зокрема з'являється ланцюг залежності: виникає інститут посередництва – зростають ціни на продовольство – погіршується рівень споживання продовольчих товарів населенням.

У цьому аспекті особливу увагу треба звернути на обґрунтованість інституціоналізації відносин з погляду трансакційних витрат. Через недосконалість інституціонального середовища подекуди більша частка доходу від реалізації сільгосппродукції кінцевому споживачеві осідає в торговельно-посередницькому секторі. Підприємства-паразити (зернотрейдери, фасувальники продовольчих товарів, та ін.) збагачуються на безсиллі держави, а відповідно зростають трансакційні витрати.

Теорія трансакційних витрат одержала широке визнання у світі, тому що дає підстави обґрунтувати вибір ринкової чи адміністративної форми державного регулювання діяльності економічних суб'єктів. Аналіз обґрунтованості вибору того чи іншого способу державного регулювання з позицій економії трансакційних витрат у просторово-тимчасовому полі України дозволяє не тільки пояснити феномен “реформи-антиреформи”, а й обґрунтувати оптимальне сполучення ринкових і адміністративних форм регулювання економіки.

У межах інституційної теорії немає єдності в поясненні природи трансакційних витрат. Їх тлумачення варіюється від вузьких визначень, що пов'язують ці витрати з окремими видами економічної діяльності, до широких, що визначають інституційну природу цього явища. Останнє дає підстави називати ці витрати також інституційними, оскільки це витрати на створення, використання, підтримку і перетворення інституцій.

Враховуючи, що інституційний попит формують індивідууми, групи і суспільство в цілому, індивідуальні і сукупні витрати, пов'язані з введенням і реалізацією інституції, повинні бути менше витрат, що виникають при її відсутності. Таким чином, величина трансакційних витрат стає не тільки показником ступеня недосконалості ринків, але і кількісним виразом витрат відсутності інституцій. Тому, чим вище величина трансакційних витрат, тим вище попит на державне або правове регулювання, яке замінює ринкове [4].

Вважають, що будь-яка відома інституція виникає саме як реакція на присутність трансакційних витрат, щоб мінімізувати їхній вплив. Отже, виходячи з інституційного значення трансакційних витрат, широко їх можна розглядати як цінність ресурсів, що спрямовані на створення і використання інституцій [3, с. 31–32].

У трансакційних витратах виокремлюють витрати на пошук, ведення переговорів, укладання контракту, моніторинг, примус та захист прав власності. У процесі інституційних змін з'являються і нові види витрат. Так, до традиційного переліку трансакційних витрат також додаються витрати, пов'язані з переходом від однієї норми до іншої, які позначаються як витрати інституційної трансформації. До них відносяться: складання проекту трансформації; “лобіювання” проекту; створення і підтримка проміжних інституцій для реалізації проекту; реалізація проекту; адаптація системи до нової інституції [9].

На ці витрати слід звернути особливу увагу, розглядаючи інституційний розвиток державної політики забезпечення продовольчої безпеки України.

Причини витрат інституційної трансформації підсилюються впливом низки особливих чинників, зокрема історичними умовами та соціальною й економічною структурою українського суспільства на початку ринкових перетворень.

Як відомо, в Україні в радянський період було створено соціально-економічну систему з абсолютною владою адміністративно-бюрократичного апарату. Саме представники цього апарату були головними супротивниками радикальних перетворень в українському суспільстві й багато в чому вплинули на обриси нинішньої суспільно-господарської системи, що найчастіше називають номенклатурно-монополістичним капіталізмом [3, с. 37]. Цей особливий устрій української економіки, що виявляється зокрема в характері та в рівні втручання держави в господарське життя, на нашу думку, частково зумовлює зростання непродуктивних трансакційних витрат.

Отже, серед існуючих теоретичних концепцій державного регулювання економіки саме інституціональна теорія найяскравіше пояснює дію рушійних сил та закономірностей процесів перетворення, що переживає Україна в ХХІ ст. Інституціональний напрям в економічній теорії звертає основну увагу на зв'язок між “правилами гри” і процесом економічного розвитку. Тому, на нашу думку, виникнення теорії інституціоналізму було об'єктивно обумовлено самим економічним розвитком суспільства.

Традиційні точки зору щодо інституціоналізації відносин виробництва, переробки і реалізації продовольства характеризуються в основному емпіричним описом явищ і фактів, на базі яких приймаються правові акти по стабілізації ринку сільськогосподарських товарів. У міру реалізації аграрної політики необхідність в розробці нормативних актів з урахуванням довгострокових ефектів зростає через потребу скорочення зростаючої невідповідності між пропозицією і попитом на продукцію сільського господарства [4].

Інституціональний підхід неминуче призведе до переоцінки багатьох механізмів державного регулювання продовольчої сфери. Інституціоналізація в цьому аспекті представляє довгострокове стратегічне науково-практичне національне завдання, яке неможливо вирішити без створення ефективного інституціонального середовища, формування повного набору інституцій, що створюють можливості для розширення ринкового обміну й узгодження інтересів усіх суб'єктів продовольчого ринку.

Формування ефективного інституціонального середовища відіграє тут визначальну роль, оскільки зменшує невизначеності шляхом установаження постійної структури людської взаємодії; передбаченні системи механізмів, які забезпечують виконання всієї сукупності рамоквих обмежень, панівних правил, настанов тощо.

У період трансформації національної економіки використання інституціональних концепцій та їх практичне застосування має велике значення як для сучасної економічної науки, так і при розробці економічної політики

держави. Досвід реформування відносин у продовольчій сфері підтверджує стратегічну важливість інституціонального середовища, його головну роль в порівнянні з економічною політикою. Остання може бути позитивною тільки за наявності сильних інституцій.

Інституціональне середовище, сформоване державою, може позитивно впливати на розвиток продовольчої сфери. А результатом використання інституцій, які не відповідають економічним процесам, стає зниження економічної ефективності аграрного виробництва та стану продовольчої безпеки держави.

У недосконалому інституціональному середовищі виникають неефективні інститути, зростають трансакційні витрати. Посткризове відновлення економіки України вимагає розвитку продовольчої сфери на інституціональній основі.

Тільки на основі ефективних інституціональних трансформацій, що переведуть агропродовольчий сектор України на сучасні рейки господарювання, можна спроектувати ефективну державну політику забезпечення продовольчої безпеки та реалізувати конкурентні переваги України на світових ринках продовольства.

Література:

1. Про основи продовольчої безпеки України : Закон України від 22 грудня 2011 р. № 8370. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Біла С. О. Інституціональні теорії еволюції суспільного розвитку в працях лауреатів нобелівської премії / С. О. Біла // Держава та регіони : економіка та підприємництво. – 2008. – № 1. – С. 9–14.
3. Ватаманюк З. Інституційні засади формування економічної системи України: теорія і практика / З. Ватаманюк. – Львів : Новий світ – 2000, 2005. – 648 с.
4. Гринь Є. Л. Державне регулювання розвитку агробізнесу : дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 / Є. Л. Гринь. – К., 2010. – 188 с.
5. Економічна безпека : навч. посіб. / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання, 2009. – 647 с.
6. Мороз О. О. Інституціональна система аграрної економіки України : [монографія] / О. О. Мороз. – Вінниця : УНІВЕРСУМ, 2006. – 438 с.
7. Нестеренко А. Н. Современное состояние и основные проблемы институционально-эволюционной теории / А. Нестеренко // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 42–57.
8. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
9. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы / В. Полтерович. – Экономика и математические методы. – 1999. – Т. 35. – № 2. – С. 3–40.

Надійшла до редколегії 12.10.2012 р.