

ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

INSTITUTIONAL ASPECTS OF REGULATION OF LAND RELATIONS

Степаненко Т.О.

кандидат економічних наук, доцент,
Харківський національний аграрний університет
імені В.В. Докучаєва

У статті розглянуто проблеми розвитку земельних відносин в Україні та визначено інституційні аспекти їх регулювання. Визначено та систематизовано теоретико-методологічні аспекти регулювання земельних відносин, що охоплюють систему заходів, принципів, інституційних норм, які консолідують інститути держави, ринку та громадськості. Доведено, що інституційне забезпечення регулювання земельних відносин являє собою сукупність інститутів та механізмів впливу на процес формування земельних відносин.

Ключові слова: інститут, механізм регулювання, земельні відносини, ринок, власність, управління.

В статье рассмотрены проблемы развития земельных отношений в Украине и определены институциональные аспекты их регулирования. Определены и систематизированы теоретико-методологические аспекты регулирования земельных отношений, охватывающих систему мер, принципов, институциональных норм, которые консолидируют институты государства, рынка и общественности. Доказано, что институциональное обеспечение регулирования земельных отношений представляет собой совокупность институтов и механизмов влияния на процесс формирования земельных отношений.

Ключевые слова: институт, механизм регулирования, земельные отношения, рынок, собственность, управление.

In the article we view the problems of development of land relations in Ukraine, and determined the institutional aspects of their regulation. Defined and systematic theoretical and methodological aspects of regulation of land relations, encompassing a system of measures, principles, institutional regulations, which consolidate the institutions of the state, market and community. It is proved that institutional support of regulation of land relations is a set of institutions and mechanisms of influence on the formation of land relations.

Keywords: institution, mechanism of regulation, land relations, market, property, management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Незавершеність земельної реформи та відсутність необхідного нормативно-правового забезпечення можна вважати головною проблемою формування ринкових земельних відносин в Україні. Виходячи з цього, важливим є визначення основних інституційних аспектів регулювання земельних відносин. Інституційне забезпечення регулювання земельних відносин дає можливість чітко визначити послідовність діяльності установ та організацій різних організаційно-правових форм, визначає мету та методи такої діяльності, особливості їх застосування на всіх стадіях процесів використання, володіння та розпорядження, охорони та відтворення земельних ресурсів.

З огляду на те, що економічна система України з кожним роком динамічно змінюється, постає необхідність інституціоналізації земельних відносин у різних галузях національного гос-

подарства, особливо в напрямі розвитку земельних ресурсів. Проте інститути, що продовжують формуватися, не повністю реалізують свої функції в різних секторах економіки, особливо це стосується розвитку земельних відносин. Тож теоретичне обґрунтування та комплексне бачення методології регулювання земельних відносин є актуальними питаннями сьогодення та потребують вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Значний внесок у дослідження розвитку інституційних аспектів земельних відносин зробили Б. Андерсен, Є.Е. Васильєва, В.А. Голян [8], О.В. Іншаков, Дж. Кемпбел, А.І. Крисак [6], В.В. Матюха [5], С.В. Мочерний, П.О. Нікіфоров, А.І. Сухоруків [5], А.А. Ткач [4], О.Г. Шпикуляк [2] та інші. Незважаючи на значний науковий доробок, теоретичні положення інституційного механізму регулювання земельних відносин досі залишаються недостатньо обґрунтованими.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Мета статті полягає у дослідженні теоретичних положень інститутів, що формують основи регулювання земельних відносин, та обґрунтуванні необхідності інституційного забезпечення регулювання земельних відносин. Основним завданням наукового дослідження є визначення змісту поняття інституційного забезпечення регулювання земельних відносин, формування інституту регулювання земельних відносин як одного із базових інститутів у переході до сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Економічне середовище, в якому функціонує агропромисловий комплекс України, характеризується незавершеністю ринкових перетворень. Це створює певний дисбаланс між ринковою економікою загалом у країні та моделлю аграрного комплексу із центральними органами управління.

З одного боку, державний управлінський персонал посилено впливає на розвиток аграрної сфери, аби забезпечити продовольчу безпеку, з іншого – не знає, не сприймає і навіть відверто ігнорує сучасний економічний інструментарій. Отже, короткотермінове «забезпечення», не підкріплене відповідними обсягами фінансування, підмінює собою формування дійсного інституційного впливу держави на розвиток та продуктивність аграрного сектору України.

Під інституціональним забезпеченням відносин власності на землю розуміються дії органів державної влади, що спрямовані на встановлення інститутів (норм і правил) та порядку їх дотримання. Правові інститути є синтезованим продуктом досягнутих у суспільстві компромісів, які, хоча і не завжди сприяють економічному розвитку, проте є передумовою сприяння ефективності ринкових механізмів. Тому науковий пошук повинен бути спрямований на виявлення вад інституціональної системи та вмонтованих у неї механізмів, що гальмують ефективну дію ринкової економіки чи ринкових відносин [1, с. 720].

На думку О.Г. Шпикуляка, регулювання є складовою, комплексною функцією управління економікою і ринком, яке здійснюється державою та її інститутами відповідними методами, визначеними програмними і нормативними документами, у контексті необхідності досягнення стратегічних і тактичних цілей у межах реалізації завдань політики розвитку соціально-економічної системи [2].

Тож, з огляду на сказане вище, можна сформулювати теоретичне положення регулювання інституту земельних відносин як систему заходів, принципів, інституційних норм, які консолідує інститути держави, ринку та громадськості, застосовуючи їх в обов'язковому порядку для узгодження поведінки економічних учасників. Інституціональне середовище земельних відносин являє собою взаємоузгоджену та взаємо-

доповнюючу діяльність державних інститутів управління, інститутів громадського суспільства та інститутів бізнесу з приводу купівлі-продажу, надання в оренду та інших форм руху земельних ресурсів.

Дунлас Норт, нобелівський лауреат, зазначав, що інститути – це створені людьми обмеження, які структурують взаємодію між ними [3, с. 4]. Тобто інститути можна визначати як сукупності правил, на основі яких встановлюється, хто має право приймати рішення у відповідних сферах, які дії дозволені або обмежені. Д. Ходжсон визначав інститути як довготривалі системи правил і норм, що склалися і вкоринилися та надають структурам соціальних взаємодій, а Т. Верлен вважав, що інститути – це «результат процесів економічних відносин, що відбувалися у минулому, вони пристосовані до обставин минулого і тому є фактором соціальної та психологічної інерції» [4, с. 201]. Відповідно до цього контексту поняттю інституту можна дати таке визначення: інститут – це сукупність правил і зовнішнього механізму примушення індивідів до виконання ustalених правил.

Виступаючи соціально значущим чинником, рушійною силою буття, інститут підтверджує соціальну властивість дії і функціональний стан його елементів. Інституціональні перетворення в Україні не повною мірою враховують соціо-еколого-економічні інтереси, що сформувалися у суспільстві.

Тому одним із пріоритетних завдань реформування агропромислового комплексу має стати завершення земельної реформи – фундаменту сільськогосподарського виробництва. Політичного забарвлення набуло і питання купівлі-продажу земель. Розблокувати його спроможна лише вичерпна законодавчо-нормативна база і запровадження цивілізованого, прозорого, ефективного ринку земель сільськогосподарського призначення.

Згідно з Господарським кодексом України держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних програм, програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Основними засобами регулятивного впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання в аграрній сфері є державне замовлення, державне завдання; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів і лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Намагання ж регулювати господарські відносини за допомогою лише приватноправових важелів ускладнило б таке регулювання. Реалії сьогодення свідчать, що за сучасних умов розширення кола господарських процесів Цивільний кодекс України не зможе охопити весь спектр

відносин, що виникають у сучасному суспільстві. У зв'язку з цим не можна зменшувати роль і призначення Господарського кодексу України, який повинен посісти значне місце у сфері публічно-правових відносин, на відміну від Цивільного кодексу України, який є кодексом приватного права. З позиції суспільства права власності є «правилами гри», що впорядковують відносини між окремими суб'єктами господарювання. Земельний кодекс України – це основний документ земельного законодавства, яким регулюються земельні відносини з метою створення необхідних умов для раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку.

Вказані особливості інституційного впливу держави на соціально-економічний розвиток країни привів до таких «інститутів» в Україні, як тіньова економіка, системна корупція та поява «прав власності» за відсутності відповідного нормативно-правового забезпечення. Прикладом цього є вітчизняна практика привласнення земельних ресурсів за умови мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення та ін. Владою порушується конституційна норма про те, що земля є загальнонародною власністю. Адже набирає темпів процес неконтрольованого, антизаконного продажу земель і виведення їх із сільськогосподарського обігу.

Інститути є набором правил і норм, які повністю визначають поведінку земельних відносин, інститути лише обмежують набір альтернатив, із яких кожен може вибрати ті, що відповідають власним критеріям, залежно від ролі, яку вони відіграють в економічній системі, і рівня рефлексії суб'єкта з приводу його діяльності. Усі інститути формують єдиний інституціональний потенціал, який можна визначити як одну з конкретних форм.

На думку А.І. Сухорукова, В.В. Матюха та М.Т. Мовчан, інститути можна класифікувати за різними критеріями:

– залежно від рівня формалізації вони поділяються на формальні та неформальні. Формальні містять політичні, економічні правила і контракти та поділяються на класи: посадові, розмежувальні, цільові, повноважні й агрегаційні. Неформальні – розширені, вдосконалені та видозміннені офіційні правила; суспільно схвалені норми поведінки, звичаї та традиції; добровільно обрані стандарти поведінки;

– залежно від ролі, яку відіграють в економічній системі, вони поділяються на базові та комплементарні. Базові характеризуються як основні (наприклад, інститут власності, підприємництва, конкуренції тощо). Комплементарні характеризуються як допоміжні, що формуються навколо базових;

– залежно від ролі рівня рефлексії суб'єкта з приводу його діяльності вони поділяються на природні та штучні. Природні – ті, що виникають як автоматична реакція на ті чи інші зміни в економічному середовищі. Штучні є результатом

цілеспрямованої діяльності, що проводиться відповідно до ідеальної моделі. Суб'єкт оцінює не тільки саму цілеспрямовану дію, але й її системні характеристики та подальші наслідки [5, с. 156].

Безумовно, необхідно виокремити й інститут праці як базовий інститут аграрного землекористування. Він покликаний забезпечити раціональне використання земельних ресурсів. Під останнім варто розуміти чітку систему землекористування, що вписується в інституціональні рамки, які визначають цільове призначення земель, покликани забезпечувати ефективність землекористування, охорону земель, захищати права власників та користувачів земельних ділянок [6, с. 17].

Аналіз стану застосування економічних інструментів у збереженні біорізноманіття в Україні свідчить, що наявний в Україні економічний механізм екологічного регулювання нині перебуває на стадії формування, причому чимало еколого-економічних інструментів природокористування та природоохоронної діяльності існують лише на рівні законодавчих положень, не будучи реалізованими та впровадженими у практику господарювання [7, с. 67].

Організація системи використання природних ресурсів і охорони довкілля включає в себе трансформацію інститутів, що функціонували в колишній економічній системі; перехід до нових структур підприємницької діяльності; зміну принципів діяльності; трансформацію відносин власності; диверсифікацію видів господарської діяльності; формування системи обмеження екологічного ризику. А розроблення законів, встановлення нормативів і обмежень включає в себе формування нових інститутів, що є характерними для ринкової економіки; створення фондового ринку; створення ринку позикового капіталу; організація біржової торгівлі; формування ринку консалтингових послуг; створення комунікаційної мережі; формування централізованого депозитарію [8, с. 18]. Усі вищевказані фактори формують інституціональний механізм регулювання земельних відносин.

Інституціональний механізм природокористування має бути цементуючим та формоутворюючим базисом для становлення інституціональної системи у цій сфері національної економіки, як стверджує В.А. Голян. Інституціональна система природокористування поділяється на правову базу (Конституція, Закони України, Укази президента, Постанови, інструкції), органи управління (Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Міністерство охорони НПС, міністерство з НС, державні комітети, регіональні управління), фіскальне регулювання (податки, збори, штрафи, тарифи, пільги). Правова база поділяється на форми власності, такі як приватна, державна, комунальна, колективна; ринок дозволів на викиди, ринок природних ресурсів і на організаційно-правові форми підприємництва (малі,

спільні, державні підприємства, корпорації, асоціації, концерни, господарські товариства). Органи управління і фінансове регулювання поділяються на ринок дозволів на викиди, ринок природних ресурсів. Форми власності, організаційно-правові форми підприємництва, ринкова інфраструктура, ринок природних ресурсів є взаємопов'язаними з інституціональною системою природокористування [8, с. 20].

Держава через створені інститути є ініціатором дій, які необхідні для зміни результатів функціонування економічної системи і спрямування поведінки її учасників у певне русло. Вона своїми владними повноваженнями запроваджує інституціональні умови господарсько-соціального порядку поведінки агентів, а правила, визначені у межах інституціональної системи регулювання, втілюються в життя через механізми регулювання.

Інституційне забезпечення регулювання земельних відносин включає моделювання процесів у сферах використання, володіння та розпорядження, охорони та відтворення земельних ресурсів через прогнозування ситуацій та прийняття відповідних управлінських рішень. Саме в цьому – головна проблема ефективності державного регулювання земельних відносин.

Інститут регулювання сприяє досягненню більш високого рівня суспільного благополуччя [9]. Тому суспільство і ринок потребують регулювання, яке за природою розбудови механізмів інституціональне. Нерегульований ринок обмежений у своїх можливостях спонтанно забезпечити загальну рівновагу і високу ефек-

тивність економіки, неминучими є ринкові провали, тому регулювання ринку повинно здійснюватися обов'язково [10, с. 30].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Основним протиріччям у загальній системі впливу на соціально-економічний розвиток нашої країни, в тому числі на аграрну сферу, є невідповідність цілей ринкового трансформування суспільних відносин і засобів їх досягнення, серед яких переважають засоби фінансового, політичного та адміністративного тиску. Основними аспектами регулювання земельних відносин є система консолідації інтересів і стимулів економічних взаємодій з метою досягнення цілей суспільно-економічного розвитку. Інститути регулювання земельних відносин відіграють системоутворюючу, регламентаційну роль щодо відносин учасників процесу регулювання. Вони реалізують регуляторну політику держави, а також забезпечують її узгодження з інституціями саморегулювання та громадського регулювання земельних відносин.

Практичні аспекти становлення земельних відносин характеризуються, зокрема, нестабільністю суспільно-економічних інститутів та механізмів регулювання, які вимагають удосконалення у площині розбудови ефективної регуляторної політики. Проблема інститутів дотична до усіх без винятку суспільних процесів незалежно від галузевої приналежності. Тому її варто віднести до фундаментальних системоутворювальних складників розвитку економічних процесів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи / Держкомзем України. – К.: Урожай, 1998. – 816 с.
2. Шпикуляк О.Г. Інституції у розвитку та регулюванні аграрного ринку: теорія, методологія і організація: дис. на здоб. д.е.н., 08.00.03 – економіка та управління національним господарством, Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки» Української академії аграрних наук. – Київ, 2009. – 22 с.
3. North D.C. Economic Performance through Time. *American Economic Review* 84: 359-368. Alfred Nobel Memorial Prire Lecture in Economic Science, 1994. – P. 4.
4. Ткач А.А. Інституціональна економіка. Нова інституціональна економічна теорія: навчальний посібник / А.А. Ткач. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 304 с.
5. Сухоруков А.І., Матюха В.В., Мовчан М.Т. Особливості інституціоналізації сфери надкористування в Україні / А.І. Сухоруков, В.У. Матюха, М.Т. Мовчан // Стратегічні пріоритети. – № 1(10). – 2009. – С. 151-158.
6. Крисак А.І. Інституційне забезпечення регулювання земельних відносин / А.І. Крисак // Агросвіт. – № 9. – 2014. – С. 15-22.
7. Демиденко Л.Г. Еколого-економічні інструменти стимулювання у природоохоронному землекористуванні / Л.Г. Демиденко // Проблеми природокористування в процесі реформування відносин власності / Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 19 квітня 2017 р.) / упорядник О.С. Будзак. – Херсон: ФОП Грінь Д.С., 2017. – 200 с. – С. 63-71.
8. Голян В.А. Інституціональні передумови господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу / Формування ринкових відносин в Україні. – № 1(56) – 2006. – С. 17-22.
9. Антонио Эсташе, Давид Мартиморт. Политика, трансакционные издержки и устройство институтов регулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – <http://ie.boom.ru/Referat/Perevod.htm>
10. Меньшиков С. Взгляд на реформы и регулирование экономики / С. Меньшиков // Вопросы экономики. – 1997. – № 6. – С. 23-35.