

**А.Л. СЕВЕРЕНЧУК**  
*Житомирський державний технологічний університет*

## **ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ НА ШЛЯХУ ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

Дослідження причин успіхів та невдач у соціально-економічному розвитку різних країн світу все частіше відбувається під призвою інституціоналізму. Його представники стверджують, що шлях розвитку, яким рухається країна, залежить від особливостей формування та функціонування її суспільних і економічних інститутів. Вони ніби рушійні сили скеровують суспільство в певному напрямі.

Одним із таких бажаних напрямів є розвиток світу в руслі концепції сталого розвитку, що було задекларовано на конференції у Ріо-де-Жанейро 1992 року. Проте реалізувати на практиці заплановані заходи в повному обсязі не вдається. Це визнано на самміті у Йоганнесбурзі 2002 року та постійно підтверджується на регулярних зібраннях Комісії зі сталого розвитку. Але якщо розвинені країни роблять результативні кроки щодо впровадження принципів сталого розвитку, то для України сталий розвиток є поки що декларацією про наміри. Це висновок українських науковців, які досліджували місце України в міжнародних рейтингах сталого розвитку [1, с. 23]. Зважаючи на висловлену вище тезу, сформулюємо припущення, що сучасне інституційне середовище не сприяє досягненню цілей сталого розвитку і потребує змін.

Зміна суспільних інститутів – процес тривалий та складний. І однією із базових сфер економіки будь-якої країни, що традиційно вважається досить інертною до реформування і залежною від функціонування інститутів, є земельні відносини. Цей факт підтверджує Комісія зі сталого розвитку, яка на своїй черговій сесії, присвяченій проблемам землекористування, визначила інституційні перешкоди на шляху до збалансованого землекористування та окреслила напрями інституційних перетворень. Зокрема, необхідність реформування відносин власності, запровадження механізмів прозорого управління земельними ресурсами, надання більших повноважень місцевим суб'єктам управління [4].

Опираючись на здобутки інституціональної теорії та світовий досвід перетворень у землекористуванні, спробуємо окреслити необхідні зміни основних суспільних та економічних інститутів, які б забезпечили наближення до цілей сталого розвитку загалом і землекористування зокрема.

Визначення сталого землекористування щодо земель сільськогосподарського призначення знаходимо у Д.С. Добряка, який стверджує, що це довготривалий і безперервний процес його розвитку. Він повинен забезпечувати відповідну життєдіяльність як нинішнього, так і

майбутніх поколінь, узгоджуючи екологічні та соціально-економічні аспекти розвитку [2, с. 9]. Традиційно проблему сталого розвитку розглядають у площині трьох базових сфер: економічної, соціальної та екологічної. Тому цілі сталого землекористування можуть передбачати:

- одержання *економічного* ефекту від використання земельних ресурсів, що може виявлятися у прибутковості сільськогосподарського виробництва (для земель сільськогосподарського призначення) або результативності операцій купівлі-продажу, оренди несільськогосподарських земель. Однією з важливих передумов досягнення цієї мети є економічно ефективний розподіл земель за цільовим призначенням;

- *соціальні* цілі досягаються через урегулювання відносин власності на землю, результатом чого є формування механізму соціально справедливого розподілу доходів від використання землі, тобто такого, що запобігає значному майновому розшаруванню суспільства;

- *екологічні* цілі можна сформулювати як збереження і покращення стану земельних ресурсів, створення умов для реалізації екологічних функцій землі, установлення оптимального співвідношення між природними та антропогенними ландшафтами.

Для досягнення визначених цілей слід сформувати відповідні інститути або змінити вже існуючі. Під інститутами (інституціями) розуміють правила гри в суспільстві, вигадані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію у певне русло [5, с. 11]. Інститути можуть бути офіційними та неофіційними (формальними та неформальними).

Неофіційні інститути беруть свій початок у культурі. Як правило, вони існують у формі звичаїв, що вирішують проблеми координації і можуть або сприяти, або перешкоджати запровадженню принципів сталого розвитку. Прикладом культурних інститутів є схильність суспільства до традицій індивідуалізму чи колективізму. Так, для країн з американською (ліберальною) моделлю економіки природно притаманний індивідуалізм, для японської економічної системи – колективізм, а для західноєвропейської – поєднання цих двох традицій. Відповідно це виливається у пріоритет приватної чи колективної форм власності. Щодо України, то досить важко однозначно визначити, які ознаки є домінуючими. Автори монографії, присвяченій проблемам інституціональної трансформації в Україні, наводять два діаметрально протилежних погляди на це питання. Зокрема, на думку А. Гальчинського, приватна власність на землю є іманентною формою світобуття українського народу [3, с. 114]. У той же час група вчених – С. Дорогунцов, В. Куценко та О. Гош переконані, що історично першою і найдовговічнішою формою власності на землю була суспільна, а не приватна власність і українство схильне до гуртової діяльності та гуртового співжиття на противагу традиційному на Заході індивідуалізму [3, с. 118]. Насправді виявлення таких культурних (ментальних) особливостей є досить складним та важливим завданням і потребує проведення глибоких історичних та психологічних досліджень. Важливим, тому що, часто саме в дії неофіційних

інститутів часто прихований шлях до пояснення багатьох соціально-економічних проблем.

Офіційні інститути, як правило, виникають на основі неофіційних та існують у формі т.зв. писаних законів. Розглянемо дію найбільш впливових з них.

Власність – вважається базовим інститутом. Який характер відносин власності на землю сприятиме досягненню визначених вище цілей сталого розвитку? Реалізації економічних цілей найкраще сприяє приватна власність, адже вона є найкращим стимулом для продуктивної діяльності. Але цього не можна стверджувати щодо соціальних та екологічних цілей, оскільки в їх основі частіше лежать колективні, а не індивідуальні інтереси. Відкоригувати ситуацію можливо двома шляхами: запровадженням поряд із приватною колективною та державною форм власності і накладанням певних обмежень державою на право приватної власності на землю. Можна виділити кілька загальних типів обмежень прав земельних власників: на отримання землі та земельні угоди (розмір ділянки, спеціальна освіта, національність); регулювання використання сільськогосподарської землі (умова ефективного використання); регулювання оренди (термін оренди, розмір ділянки, розмір орендної плати); природоохоронні обмеження (норми забруднення, використання мінеральних добрив, гербіцидів); експлуатація земель (можливість платного або безоплатного вилучення землі у власника з природоохоронною метою) [3, с. 120].

Ринок – інститут, що забезпечує взаємодію покупців та продавців. На процеси землекористування впливають два види ринків: землі та сільськогосподарської продукції. Перший є механізмом обміну та розподілу земельних ресурсів, другий – закладає мотиви для продуктивного чи непродуктивного використання земельних ресурсів у сільському господарстві. Необхідними елементами обох ринків є механізм ціноутворення, ринкова інфраструктура (банки, біржі, аукціони), конкурентний механізм. Ринок насамперед сприяє досягненню економічних цілей сталого розвитку. Але при відповідному його функціонуванні реалізуються також окремі соціальні (в умовах вільної конкуренції доходи розподіляються більш справедливо, ніж при монополізмі) та екологічні цілі (організація спеціальних ринків, де торгують правами на забруднення). Разом з тим неконтрольований ринок може перешкоджати реалізації цілей сталого розвитку. Відкоригувати цей недолік покликаний наступний інститут.

Держава – досконала держава виправляє провали ринку, зокрема: вирішує проблему асиметрії інформації на ринку (земельний кадастр, процедури оцінки землі, правова поінформованість сторін); запобігає проявам негативних зовнішніх ефектів (допустимі норми антропогенного навантаження на землю); установлює стимули для продуктивної діяльності (податкові пільги, дотації) та обмеження непродуктивної (штрафи); перерозподіляє доходи (земельна рента, податки на землю); перерозподіляє земельні ресурси (категорії земель за цільовим призначенням); формує правову базу землекористування. Якщо два перші інститути працювали переважно на забезпечення економічної

ефективності, то діяльність держави врівноважує їх у напрямі соціальної та екологічної. Проте реальна держава іноді може бути джерелом непродуктивної діяльності, що виявляється у прийнятті упереджених та непрозорих рішень, існуванні тіньових трансакційних витрат (хабарів), неякісному законодавстві та слабкому контролю за його виконанням. І саме земельні відносини дуже часто страждають від такої діяльності. Зрозуміло, що такі дії держави лише віддаляють від сформульованих цілей сталого розвитку. виправити ситуацію можливо через поступальні зміни неофіційних інститутів, вплив міжнародних організацій та неурядових організацій (груп впливу), що діють усередині країни.

Організації (групи впливу) – можуть бути представлені окремими громадськими організаціями (наприклад, екологічного спрямування, і таких, що сприяють правовій поінформованості населення); об'єднаннями комерційних та некомерційних учасників (асоціації землевласників, сільськогосподарських виробників); самоврядними органами; кластерами (у тому числі екологічними). Діяльність таких організацій може дещо врівноважувати вплив держави і часто спрямована на реалізацію саме соціальних та екологічних цілей, які залишаються поза увагою інститутів власності та ринку.

Звісно, проведення інституційних реформ у землекористуванні слід розглядати в контексті змін усіх соціально-економічних процесів, адже ці реформи неможливо проводити автономно. Рекомендації щодо змін у вітчизняному інституційному середовищі землекористування регулярно надходять від українських науковців і втілюються у відповідних програмах та концепціях (Концепція розвитку земельних відносин в Україні, Концепція єдиної системи нормативно правових актів у сфері землеустрою).

За результатами проведеного дослідження можна зробити певні висновки. Зрозуміло, що досягнення цілей сталого розвитку загалом і зокрема у сфері землекористування неможливе без змін інституційного середовища країни. Глибинні причини земельних відносин пояснюються дією неофіційних інституцій. Проте достеменного їх розуміння сьогодні немає, що вимагає глибоких міждисциплінарних досліджень. Щодо офіційних інституцій, то в дослідженні окреслено такий їх набір, який є бажаним для реалізації принципів сталого землекористування. Як пройти шлях від того, що є, до того, що має бути? Відповідь на це запитання допоможуть дати рекомендації вітчизняних учених, вивчення досвіду інших країн та подальші наукові пошуки.

#### *Література*

1. Данилишин Б. Україна в міжнародних рейтингах сталого розвитку / Б. Данилишин, О. Веклич // *Економіка України*. – 2008. – № 7. – С. 13–23.
2. Добряк Д.С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д.С. Добряк, Д.І. Бабміндра. – К.: Урожай, 2006. – 336 с.
3. Хвесик М.А. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян, А.І. Крисак. – К.: Кондор, 2007. – 522 с.
4. Комиссия по устойчивому развитию: доклад о работе шестнадцатой сессии, 11 мая 2007 года и 5–16 мая 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/esa/dsd/resources/res\\_docucsd\\_16.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/resources/res_docucsd_16.shtml).
5. Даглас Н. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки / Норт Даглас; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 2000. – 198 с.