



DOI: <https://doi.org/10.15407/eip2017.01.044>

УДК 338.2:332.2

JEL: Q15

Яровий В.Д., канд. екон. наук
старший науковий співробітник
Інституту економіки та прогнозування НАН України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ АГРАРНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ: НА ШЛЯХУ ДО АДАПТАЦІЙНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

Визначено напрями підвищення ефективності інституціонального середовища аграрного землекористування в Україні. Проаналізовано реалізацію координаційної та розподільчої функцій інституціональною системою. Обґрунтовані механізми подолання інституціональної дисфункції, посилення соціальної та екологічної спрямованості землекористування через усунення інституціональних розривів, структурних дисбалансів, переорієнтацію інституціональної системи від алокаційної до адаптаційної ефективності, гармонізацію формальних, неформальних і контролюючих інститутів.

К л ю ч о в і с л о в а : інституціональне середовище, аграрне землекористування, адаптаційна ефективність, соціальна ефективність.

Постановка проблеми та цілей статті. При розрахунку індексу глобальної конкурентоспроможності за методикою Всесвітнього економічного форуму враховується 113 змінних, об'єднаних у 12 контрольних показників. Одним із таких показників є якість інститутів. За якістю громадських та приватних інститутів Україна перебуває на 129-й позиції із 138 економік, для яких ці показники у 2016 р. розраховувалися, зокрема, за компонентою "права власності" – на 131-й позиції [1, с. 351].

Особливо складна ситуація – в аграрній сфері, де реформування відносин власності триває понад два десятиліття. Сучасне інституціональне середовище виявилось неефективним щодо вирішення актуальних економічних, соціальних, екологічних проблем, забезпечення як сталого розвитку сільського господарства, так і сільського розвитку.

Метою статті є аналіз основних проявів, виявлення причин та обґрунтування шляхів подолання інституціональної неефективності аграрного землекористування.

Виклад основного матеріалу дослідження. В агросекторі інститут власності можна розглядати як набір правил і норм щодо володіння, користування і розпорядження засобами виробництва, в першу чергу – землями сільськогосподарського призначення. Через правила і норми інститут власності впливає на формування виробничих стимулів, використання виробничих ресурсів і, у такий спосіб, визначає систему аграрного землекористування, її характер та особливості.

© Яровий В.Д., 2017



Завдяки встановленню і дотриманню чітких правил аграрного землекористування, що є основою інституту власності, реалізується ряд пріоритетних для суспільства завдань: економічних, соціальних, екологічних. Ефективність інституціональної системи визначається тим, наскільки успішно інститути виконують покладені на них завдання. При цьому важливі контекст і суб'єктність, оскільки цілі та пріоритети різняться залежно від рівня суспільно-економічного розвитку суспільства. Ефективні для досягнення одних цілей інститути не завжди корисні для цілей інших, або навіть можуть зашкодити їм. Ефективний з точки зору однієї суспільної групи інститут не завжди є таким з точки зору іншої групи.

Максимізація ефекту від реалізації інституціональною системою одних функцій може суперечити та перешкоджати реалізації інших. Розвиток інститутів власності свідчить, що реалізація економічної функції може протиставлятися соціальній та екологічній, розподільча (алокаційна) – адаптаційній. Економічно ефективна інституціональна система не обов'язково забезпечує високу соціальну ефективність або екологічність землекористування, а система, що ефективно забезпечує перерозподіл земельних ресурсів для максимальної економічної віддачі, не завжди здатна адекватно реагувати на нові суспільні виклики і потреби під час економічних трансформацій чи криз. Зазначене повною мірою проявляється в аграрній сфері.

Багатофункціональне призначення сільського господарства обумовлює необхідність використання специфічних підходів до розподілу і використання сільськогосподарських земель, спрямованих на досягнення стратегічних цілей: високопродуктивного сільського господарства і продовольчої безпеки країни; ефективної зайнятості та підвищення добробуту сільського населення; еколого-економічного облаштування сільських територій та покращення демографічної ситуації [2, с. 148]. Сільськогосподарські угіддя є важливим ресурсом саме для забезпечення сталого розвитку сільських територій і сільських громад, а не тільки для отримання вигод їх окремими власниками та землекористувачами. Характер аграрного землекористування значною мірою також є визначальним для стану довкілля, забезпечення біорізноманіття, розвитку місцевого екологічного потенціалу. Такі особливості сільськогосподарських земель висувають певні вимоги до інституціонального забезпечення земельних відносин, що має сприяти гармонійному виконанню інститутами усіх їх функцій. Тому набуття сільськогосподарських угідь у власність для суб'єкта такої власності не завжди означає отримання повного спектра прав, пов'язаних з цією власністю. Порядок реалізації прав може сильно регламентуватися – аж до їх значного обмеження, натомість власник отримує велику кількість зобов'язань щодо володіння, користування та розпорядження сільськогосподарськими землями.

Універсальними функціями інститутів є **координаційна** та **розподільча**. **Координаційна** проявляється в тому, що інститути регламентують вибір суб'єктів і в такий спосіб забезпечують стабільність, зменшують невизначеність, встановлюючи між економічними агентами певну структуру взаємодії. Проте наявність стійкої рівноваги та структури взаємодії не гарантує її ефективність. **Розподільча** функція полягає у тому, що інститути значною мірою



визначають характер розподілу ресурсів, вигід і витрат між економічними агентами.

В Україні сучасні інститути власності, земельних відносин у аграрній сфері реалізують функції у спосіб, який призводить до ряду негативних соціально-економічних наслідків. Ці наслідки дають підстави виділити такі основні риси сучасного інституціонального середовища, як: структурні дисбаланси, інституціональні розриви та інституціональна дисфункція.

1. Структурні інституціональні дисбаланси

Прикладами структурних дисбалансів в аграрному землекористуванні є фактичне утвердження та домінування виробничих пріоритетів на шкоду сільському розвитку, а також дисбаланс корпоративно-приватних та індивідуально-приватних інтересів, значною мірою зумовлений неефективною реалізацією інститутами власності розподільчої функції.

Трансформація інститутів власності призвела до поляризації виробничої структури сільського господарства і формування в Україні дуальної системи аграрного землекористування, представленої корпоративним та індивідуальним секторами [3, с. 14]. Корпоративні підприємства різних організаційно-правових форм функціонують на базі орендованих сільськогосподарських угідь приватної власності, рідше – державної чи муніципальної. Індивідуальний сектор в аграрному землекористуванні представлений в основному особистими селянськими господарствами, члени яких не здають власну землю в оренду, а обробляють її самостійно.

Оскільки довгий час у галузевому законодавстві при розробленні програмних документів для аграрної сфери на перший план висувалися виробничі пріоритети та ігнорувались інтереси сільського розвитку [4], пріоритети максимізації обсягів виробництва реалізувалися на переважну користь одного з секторів аграрної економіки – корпоративного і обмежували можливості малих і середніх господарств, що чітко проявляється через монополізацію корпоративним сектором ринку оренди сільськогосподарських земель. Запровадження аукціонів на право оренди земельних ділянок державної та комунальної власності практично унеможливило доступ до них особистих селянських і фермерських господарств, що є прикладом диспропорцій у реалізації інститутами власності розподільчої функції. Великі корпоративні землекористувачі активно використовують зв'язки з владою і лобіюють власні інтереси на найвищому рівні. Це є ознакою формування корпоративної держави, де для найвпливовіших землекористувачів (агрохолдингів) найефективнішою стратегією є лобювання та реалізація власних інтересів через владні вертикалі, водночас високий рівень корупції, низька ефективність судової системи у вирішенні земельних конфліктів та нерозвиненість громадських інституцій у цій сфері мінімізують для неорганізованих малих землевласників і землекористувачів можливості впливу на економічні процеси та участі у розподілі економічних вигід.

Домінування корпоративних пріоритетів на шкоду інтересам малого агробізнесу є ознакою дисбалансу інституціонального середовища. Щоб запобігти цьому, у світовій практиці інституціоналізовані та широко застосовуються ін-



струменти, спрямовані на підтримку інтересів місцевих малих сільськогосподарських товаровиробників [2, с. 150–152]. Законодавчо встановлені вимоги до суб'єктів набуття права власності на земельні ділянки, які надають перевагу місцевим фізичним особам з профільною освітою або досвідом роботи у сільському господарстві, обмежують права іноземців щодо купівлі сільськогосподарських угідь, унормовують фінансові та просторові аспекти ринкового земельного обігу для формування конкурентоспроможних фермерських господарств і попередження надмірної концентрації землі.

2. Інституціональні розриви (структурні інституціональні диспропорції)

Прикладом інституціонального розриву між взаємодоповнюючими інститутами у сфері земельних відносин є ситуація, що виникла в результаті набуття мільйонами селян права власності на сільськогосподарські угіддя і подальшою тривалою неврегульованістю ринкового обігу земель. Нерозвиненість інститутів земельного ринку зумовила низьку ефективність інституту власності у цій сфері. Іншим прикладом структурної інституціональної диспропорції у земельних відносинах є розрив між формальними та неформальними інститутами власності. Трансформація земельного законодавства починаючи з початку 90-х рр. минулого століття призвела до відносно швидкої зміни формальних правових інститутів. Проте інститути неформальні, тобто звички, система цінностей і мотивації новостворених індивідуальних землевласників, змінюються набагато повільніше. Відставання неформальних інститутів не дає реалізуватись інститутам формальним – законодавство часто не виконується або блокується протилежними неформальними нормами. Часто не діють механізми відповідальності за недотримання землекористувачами норм земельного законодавства (наприклад, екологічних вимог землекористування), зобов'язань перед орендодавцями (належного і вчасного виконання орендних угод). Згадані інституціональні розриви призводять до тінізації економічних відносин, їх виходу з правового поля, поширення тіньових транзакцій із землями сільськогосподарського призначення.

Наявність інституціональних розривів є причиною неефективності впровадження передового світового досвіду регулювання земельних відносин, якщо наявні неформальні інститути відрізняються від тих, що діють у країнах, чий досвід запозичується.

Лауреат Нобелівської премії з економіки Дуглас Норт назвав оформлення права власності на землю, його формалізацію економічною революцією, однією з двох економічних революцій в історії [5]. У свою чергу академік УААН В.Юрчишин процеси у вітчизняному аграрному секторі, що мали місце з початку 90-х років минулого століття, вважає другою аграрною революцією [6]. Характерним наслідком швидких кардинальних революційних змін є значні розриви між формальними та неформальними інститутами.

Всеосяжні й корінні революційні зміни в Україні відбувалися шляхом зміни формальних інститутів, зачепивши неформальні інститути із великим запізненням. Це зумовило низьку економічну ефективність земельних перетворень. Довгий час вдосконалення державної аграрної політики і подолання негативних тенденцій в аграрній сфері та сільському розвитку продовжували



пов'язувати виключно з подальшим вдосконаленням формальної складової інституціонального середовища, тобто зміною чинного і розробленням нового законодавства, без забезпечення оптимального співвідношення формальної і неформальної складових.

Гармонізація формальних і неформальних інститутів відбувається поступово, в міру того, як змінюються консервативніші неформальні інститути. В Україні ж часто має йтися не просто про необхідність трансформації неформальних інститутів, а про їх створення, оскільки у попередні десятиріччя база для розвитку неформальних інститутів, відповідних сучасним формальним інститутам, була відсутня. Система цінностей, звичок, мотивації багатьох селян-землевласників не відповідає вимогам ринкового середовища. Наприклад, за даними вибіркового опитування домогосподарств, майже третина сільських землевласників покладає відповідальність за власний добробут виключно або переважно на державу. Минулий досвід і знання часто не дозволяють сільським домогосподарствам ефективно вирішувати питання, пов'язані з організацією товарного виробництва на власній землі або участю в ринку земельної оренди та колективному відстоюванні власних інтересів на ньому. В таких умовах для подолання інституціональних розривів державна земельна політика повинна реалізовувати такі механізми:

– запровадження позитивних селективних стимулів для розвитку необхідних неформальних інститутів;

– пріоритетний розвиток міжгрупового соціального капіталу, тобто довіри та ефективної соціальної взаємодії між різними суспільними групами – владою, сільськими громадами, землевласниками і землекористувачами.

Позитивні селективні стимули починають працювати, коли користь від формування нових неформальних інститутів стає очевидною для широких суспільних верств. Такий підхід може виявитися дієвим, наприклад, для гуртування, об'єднання дрібних землевласників, які або здають землю в оренду, або самостійно виробляють сільськогосподарську продукцію на власних ділянках. Консолідація землевласників може відбуватися шляхом створення громадських організацій (місцевих асоціацій) за територіальним принципом. Пропонуючи певні соціальні послуги, вигоди для селян від консолідації (наприклад, кваліфіковану правову допомогу тільки для членів асоціації, які функціонують за рахунок сплати учасниками невеликих членських внесків), спонукаючи їх до конструктивної соціальної взаємодії, можна підвищити рівень довіри, соціального капіталу, посилити вплив на прийняття рішень щодо захисту прав землевласників, контролю за охороною угідь, збереження орендованих земель і відтворення ґрунтів. У такий спосіб в Україні можуть формуватися асоціації орендодавців. Для об'єднання сімейних господарств, які спільно обробляють свою землю і виробляють сільськогосподарську продукцію, необхідна легалізація організаційно-правових форм типу партнерств, сімейних корпорацій та інших, поширених у світовій практиці.

Пріоритетність розвитку міжгрупового соціального капіталу зумовлена тим, що на відміну від моногрупової соціальної взаємодії в межах однієї суспільної групи (наприклад, тільки між фермерами або членами сільської громади, які спільно здають власні земельні ділянки в оренду), саме міжгрупова



взаємодія (між селянами-землевласниками, орендарями сільськогосподарських земель, органами місцевої влади, місцевими громадськими організаціями) або її відсутність значною мірою зумовлює позитивну результативність чи, навпаки, низьку системну ефективність аграрного землекористування, функціонування агросфери як системи.

3. Дисфункція інституту власності

Незавершеність трансформації земельних відносин в аграрному секторі України призвела до інституціональної неспроможності, невизначеності та правової незакріпленості багатьох функцій інституту власності. Навіть задекларовані вони не реалізуються належним чином. У процесі розвитку відносин власності, земельних відносин виникли нові суспільні запити, які не були вчасно підкріплені належними змінами відповідних суспільних, правових, економічних інститутів, що і є ознакою їх дисфункції. Щодо інституту земельної власності це означає, що правові норми, через які він легітимізований, не повною мірою відповідають завданням сталого розвитку агросфери та сільських територій. Стратегічні пріоритети в галузі протягом довгого періоду не були чітко визначені й формально закріплені або ж залишались суперечливими чи декларативними. Внаслідок відсутності єдиного бачення того, яка система аграрного землекористування повинна бути сформована, багато заходів земельної політики були і залишаються невпорядкованими, суперечливими і не спрямованими на отримання кумулятивного економічного, соціального та екологічного ефекту, забезпечення передумов для сталого розвитку аграрного сектора і сільського розвитку. Як приклад, дискусії щодо мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарського призначення досі не зумовили формування суспільного консенсусу, оскільки відбуваються в умовах відсутності єдиного стратегічного бачення майбутньої системи аграрного землекористування, чітких і зрозумілих суспільних пріоритетів розвитку агросектора і села.

Один із засновників структурного функціоналізму соціолог Роберт Мертон вважав, що інститут має дисфункцію, якщо призводить до наслідків, які перешкоджають іншому інституту, послаблюють можливості пристосування інституціональної системи до навколишнього середовища та можливості саморегуляції [7]. У цьому контексті дисфункція інституціональної системи означає її низьку адаптаційну ефективність.

Адаптаційна ефективність як пріоритет розвитку земельних відносин у аграрній сфері

Адаптаційна ефективність інститутів у сфері землекористування – їх спроможність розподіляти правомочності між землевласниками, землекористувачами та іншими суб'єктами земельних відносин у спосіб, що найкраще відповідає сучасним економічним, соціальним, екологічним та іншим суспільним викликам. Здатність інституціональної системи до адаптації є одним із важливих критеріїв оцінки її ефективності, особливо в контексті формування стратегічних пріоритетів розвитку системи аграрного землекористування.

Вітчизняні земельні трансформації тривалий час були орієнтовані на забезпечення алокаційної ефективності (розміщення). Це означає, що землеко-



ристувачі спрямовують ресурси на виробництво найзатребуваніших ринком видів сільськогосподарської продукції чи послуг, на які існує високий платоспроможний попит на внутрішніх і зовнішніх ринках. Алокаційна ефективність забезпечується функціонуванням ринків сільськогосподарської продукції та засобів виробництва у сільському господарстві, зокрема землі.

Натомість адаптаційна ефективність характеризує динаміку інституціональної системи і відображає потенціал суспільства до запровадження інституціональних змін: потенціал управлінський, науковий, інноваційний тощо. На думку Дугласа Норта [8], для досягнення довгострокового економічного зростання важливо забезпечити не алокаційну, а адаптаційну ефективність. Забезпечення адаптаційної ефективності інститутів власності має бути одним із ключових пріоритетів вітчизняної земельної політики.

Досвід успішних країн свідчить, що розвиток гнучких адаптаційно ефективних інституцій є результатом довгострокової еволюції та стратегічного планування. У трансформаційних економіках забезпечення адаптаційної ефективності дозволяє мінімізувати негативні наслідки від недостатньої сумісності політичних та економічних інститутів. Забезпечення адаптаційної ефективності інституційної системи слід розглядати як пріоритет при стратегічному програмуванні розвитку земельних відносин у вітчизняному аграрному секторі.

Досі адаптаційна соціальна ефективність інституту земельної власності в Україні залишається низькою, оскільки як формальні та неформальні обмеження щодо використання сільськогосподарських земель, так і діючі механізми контролю не забезпечують розподіл правомочностей між землевласниками і землекористувачами, необхідний для сталого розвитку агросфери і сільських територій.

Низька адаптаційна ефективність інституціональної системи земельних відносин значною мірою зумовлена розривами між формальними і неформальними інститутами, відставанням останніх, про що йшлося вище. У країнах, що розвиваються, це часто має місце при запозиченні передового зарубіжного досвіду, коли копіюються лише підходи в регулюванні земельних відносин, законодавчому забезпеченні функціонування ринку землі. При цьому інертність неформальних інститутів призводить до додаткового розбалансування інституціональної системи.

Запозичення ефективних у розвинених економіках формальних інститутів не гарантує підвищення адаптаційної ефективності інституціональної системи в інших країнах, де вони будуть запроваджені. Це підтверджується багатьма негативними явищами в аграрному секторі, що супроводжували вітчизняну земельну реформу, зміст якої зводився переважно до розпаювання земельних угідь між членами колективних господарств. Натомість робота щодо формування системи формальних обмежень у землекористуванні, притаманних аграрному сектору, не здійснювалась. Як наслідок, створення і трансформації інститутів приватної власності виявилось недостатньо для формування ефективного ринку оренди землі у сільському господарстві, функціонування якого супроводжується високим рівнем концентрації угідь фінансово-промисловими компаніями та відсутніми механізмами контролю за їх використанням як економічними суб'єктами, так і суспільством. Такі ж загрози



матимуть місце і при запровадженні механізмів купівлі-продажу сільськогосподарських земель.

Адаптаційна ефективність інституціонального середовища земельних відносин характеризує не тільки спроможність до змін самих інститутів, але й суб'єктів земельних відносин, тобто показує ступінь свободи, наскільки інституціональне середовище дозволяє землевласникам і землекористувачам вчасно та адекватно реагувати на поточні виклики. В цьому контексті адаптаційна ефективність пов'язана з інноваційною та інвестиційною складовими соціально-економічного розвитку. Зв'язок тут двосторонній: інноваційна та інвестиційна активність є як важливою передумовою забезпечення високої адаптаційної ефективності суб'єктів земельних відносин та інституціонального середовища, так і їх наслідком.

Адаптаційна ефективність інституціональної системи є результатом виконання нею адаптаційної функції і показує, наскільки інститути дієві у реагуванні на виклики і розв'язанні проблем, що виникають при трансформації земельних відносин. Такі виклики мають економічну, соціальну, екологічну та іншу природу. Академік В.Юрчишин [9, с. 59], розглядаючи аграрні трансформації з позицій "тріумвірату", як виведення на визначений рівень аграрних, земельних і соціальних відносин, акцентував, що саме соціальна підсистема цієї трійці повинна виконувати функцію визначального дороговказу для інших підсистем.

Важливість утвердження та реалізації соціальної спрямованості земельних відносин, що визначає їх соціальну ефективність, особливо актуалізується внаслідок тривалого домінування в аграрній політиці виробничих пріоритетів та ігнорування завдань сільського розвитку.

Соціальна та екологічна ефективність інституціонального середовища розвитку земельних відносин в аграрній сфері

Соціальна та екологічна ефективність інституціонального середовища аграрного землекористування – це те, як виконуються соціальні функції власності за існуючої системи земельних відносин (екологічна ефективність розглядається тут як складова соціальної). Чи можуть інститути власності в аграрному секторі та система аграрного землекористування бути соціально ефективними та за яких умов?

Унаслідок дисфункції інституту власності в аграрному землекористуванні існуюча система правил і норм не орієнтована на комплексне вирішення актуальних проблем, виконання нагальних завдань, реалізацію соціальних функцій земельної власності (підвищення добробуту і забезпечення продуктивної зайнятості сільського населення, формування конкурентоспроможних фермерських господарств сімейного типу, посилення фінансової спроможності місцевих сільських громад тощо), на які в суспільстві сформувався запит. Інституціональна система власності в аграрному секторі має бути соціально орієнтованою або соціально ефективною. Соціальна неефективність формальних інститутів зумовлена як відсутністю суспільно затребуваних формальних норм, так і невиконанням норм уже існуючих. В Україні присутні як перші, так і другі чинники.



Економічний розвиток супроводжується постійним пошуком компромісу між приватними і громадськими інтересами, а також інтересами окремих економічних агентів. Цілі економічного та соціального суспільного розвитку часто суперечать одні іншим, тому економічна ефективність та ефективність соціальна також не завжди співпадають. Інституціональна система, що забезпечує ефективне функціонування ринкової економіки, може бути соціально спрямованою лише за умови відповідного державного регулювання.

На думку Дугласа Норта, інститути взагалі та інститути власності зокрема створюються зазвичай не для того, щоб досягти найбільшої соціальної ефективності [10, с. 16]. Насамперед це стосується законодавства та інших формально закріплених норм і правил, що створюються з метою служити інтересам груп, які можуть реально впливати на інституціональний процес.

Ефективні інститути за Нортом – це насамперед інститути, які знижують високі трансакційні витрати в економіці. Проте формування структури прав власності з розрахунку виключно мінімізації трансакційних витрат (наприклад, шляхом забезпечення максимально легкого контролю над ними, забезпечуючи високий рівень податкових зборів) часто призводить до ігнорування інтересів широких суспільних верств та значного домінування пріоритетів окремих груп. У таких випадках ефективність економічна не означає ефективність соціальну.

Які ж умови повинні виконуватися, щоб інституціональне середовище аграрного землекористування було соціально ефективним? Існуюча інституціональна структура – це завжди комбінація інститутів, що як стимулюють, так і обмежують можливі види землекористування і пов'язані види економічної та іншої активності з різноспрямованим соціальним ефектом. Соціальна ефективність забезпечуватиметься, якщо сукупний вплив стимулів переважатиме деструктивний вплив. Можливими є різні конфігурації та поєднання різнонаправлених інститутів у інституціональній системі з тим, щоб одночасно забезпечувалась економічна, соціальна, екологічна ефективність та досягалось оптимальне поєднання в реалізації інших важливих суспільних пріоритетів. У найближчій перспективі посилення соціальної спрямованості аграрного землекористування в Україні пов'язане з необхідністю реалізації таких пріоритетів: забезпеченням доступу до землекористування фізичних осіб, які проживають за місцем розташування земельних угідь, мають професійну освіту та необхідні навички; підтримкою фермерського типу організації землекористування; обмеженням землекористування на засадах купівлі та оренди; орієнтацією на забезпечення продовольчої незалежності країни тощо [2, с. 148].

Законодавство багатьох країн містить прописані соціальні пріоритети і такі цільові установки, як соціальна функція власності, соціальна функція землі (Бразилія, Німеччина, Австрія та інші). Формування інституту власності на землю сільськогосподарського призначення в Україні та формування відповідного земельного законодавства супроводжувалося декларуванням завдань, які можна розглядати як соціальні функції власності. Їх реалізація повинна була забезпечити соціальну інституціональну ефективність. Проте в ході земельних реформ приділялося мало уваги створенню належних умов для того,



щоби селяни могли ефективно господарювати на своїй землі, виробляючи товарну сільськогосподарську продукцію та підвищуючи рівень добробуту власних родин. Причиною цього була і залишається відсутність комплексного стратегічного бачення розвитку земельних відносин і системи аграрного землекористування, непідпорядкованість заходів земельної політики реалізації багатофункціонального призначення сільського господарства і його бази – сільськогосподарських угідь.

Оскільки не всі інститути, зокрема інститути власності, створюються для того, щоб досягти найбільшої соціальної ефективності (принаймні формальні інститути), то за рахунок чого може бути забезпечена саме висока соціальна ефективність інститутів земельної власності та аграрного землекористування? Якщо формальні інститути (законодавство) декларують соціальну ефективність та механізми її забезпечення, проте вона не досягається, то зростає роль функції контролю як частини інституціональної структури. Якщо ж формальні інститути навіть декларативно не орієнтовані на досягнення високої соціальної ефективності, то ця функція може бути реалізована лише за рахунок розвинених неформальних соціально орієнтованих інститутів та обмежень у тій частині, де вони не суперечать формальним.

Синергія взаємодії формальних, неформальних і контролюючих інститутів у сфері земельних відносин відіграє визначальну роль у забезпеченні результативної соціальної ефективності інститутів земельної власності. Неформальні – консервативніші і змінюються повільно, тому законодавче закріплення пріоритетності соціальних функцій у країнах з нерозвиненими неформальними інститутами, особливо на першому етапі трансформацій, є важливим чинником гармонізації і забезпечення соціальної ефективності інституціональної системи. Стратегічно важливим також є вибір правильного підходу до стимулювання розвитку неформальних інститутів, довгострокового зміцнення соціального капіталу. Як вже згадувалось, великого значення тут набуває в першу чергу стимулювання бріджингового капіталу (посилення взаємодії та зміцнення довіри між різними соціальними групами – землевласниками, землекористувачами, місцевою владою, контролюючими органами, сільськими громадами, громадським сектором), а не тільки бондінгового (внутрішньогрупового), а також орієнтація на створення в першу чергу позитивних стимулів для розвитку неформальних інститутів – об'єднань землевласників, орендодавців, ефективна діяльність яких можлива, якщо користь від них є очевидною для широких суспільних верств.

Соціальна функція земельної власності реалізується, якщо сільськогосподарські угіддя служать інтересам багатьох членів суспільства, забезпечуючи добробут і сприяючи повноцінному різновекторному розвитку в соціальній, економічній, екологічній та інших сферах. Забезпечення продовольчої безпеки держави, створення умов для зайнятості місцевого сільського населення, підвищення бази оподаткування і надходжень до місцевих бюджетів, виробництво високоякісних та екологічно безпечних продуктів харчування, збереження біорізноманіття та мінімізація негативного господарського впливу на довкілля – засади, на яких повинна базуватися соціально та екологічно ефективна система аграрного землекористування.



Зиск не тільки для суб'єктів земельних відносин, а й для інших верств і членів суспільства – основна ознака системи власності, що функціонує на засадах реалізації соціальної функції. Оскільки інтереси землевласників, орендарів, місцевої влади, сільських громад часто суперечать одні іншим, необхідний суспільний діалог для пошуку компромісів, консенсус щодо формування та реалізації спільних ціннісних орієнтирів у процесі землекористування та обігу земель. Базою для цього має бути законодавче унормування щодо дотримання принципів належної сільськогосподарської практики, запровадження дієвих механізмів контролю та відповідальності за їх дотримання землекористувачами, соціально орієнтованих механізмів ринкового руху землі тощо.

При цьому не йдеться про протиставлення суспільних інтересів індивідуальним чи надання преференцій окремим землекористувачам, суб'єктам господарської діяльності, що функціонують на базі певного типу власності на землю. Різні форми власності – однаково важливі для збалансованого суспільного розвитку. Ключовим є досягнення оптимального для конкретного історичного моменту та етапу соціально-економічного розвитку, співвідношення інтересів різних суспільних груп, формування структури преференцій, підпорядкованої реалізації поточних та стратегічних суспільних пріоритетів, що дозволить максимізувати можливий соціальний ефект.

Саме з позицій забезпечення реалізації соціальної функції необхідно формувати державну земельну політику та обґрунтовувати рішення щодо варіантів завершення земельної реформи, зокрема механізмів відміни мораторію на купівлю-продаж та повноцінного функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення. Соціально ефективний ринок сільськогосподарських земель – це не тільки реалізація права власників щодо розпорядження та можливого продажу, але й забезпечення виконання соціальних та екологічних зобов'язань землекористувачами, які набувають таких прав.

Висновки

Сучасний стан відносин власності і земельних відносин в аграрному секторі свідчить про низьку ефективність інституціонального середовища у цій сфері, інституціональну неспроможність, проявами якої є дисфункція інституту власності, інституціональні дисбаланси та інституціональні розриви. Високий рівень невизначеності між суб'єктами земельних відносин, значна роль негативних селективних стимулів та формування на цій базі неформальних інститутів, у тому числі таких, що функціонують за межами офіційного правового поля – все це свідчить про низьку ефективність інституціонального середовища у виконанні координаційної функції. Дисбаланс у реалізації інтересів економічних агентів на користь корпоративного сектора у сільському господарстві, пріоритетність виробничих та експортних інтересів великих товаровиробників на шкоду інтересам сільського розвитку місцевих громад і вирішенню соціальних проблем свідчать про неефективність у виконанні розподільчої функції, низьку адаптаційну та соціальну ефективність інституціонального середовища.

Підвищення інституціональної ефективності аграрного землекористування значною мірою залежить від оптимізації інституціональної структури, пере-



осмислення та узгодження формальних і неформальних норм, функцій і суспільних потреб. Необхідно визначити оптимальну для України конфігурацію формальних і неформальних інститутів, які би враховували вітчизняну специфіку. Інститути земельної власності повинні працювати на досягнення стратегічних суспільних цілей.

Просто зміна старого чи створення нового законодавства не є достатніми, бо непрацююче законодавство не є інститутом. Створити необхідний суспільний попит на ефективні інститути можливо шляхом просування неформальних цінностей як бази для формування у майбутньому неформальних інститутів.

Підвищення адаптаційної ефективності інституціональної системи земельних відносин в агросфері можливе за умови їх структурної соціо економічної переорієнтації та посилення соціальної спрямованості. Це означає посилення ролі соціальної функції земельної власності, для виконання якої слід забезпечити розподіл і доступ до земельних ресурсів у суспільстві згідно із законом соціальної оптимальності та доцільності.

Для забезпечення соціальної ефективності системи аграрного землекористування необхідний пошук суспільного компромісу, оптимальної конфігурації врахування індивідуальних, корпоративних, суспільних інтересів суб'єктів земельних відносин. Будь-яка конфігурація матиме свої плюси і мінуси, тому йдеться про вибір довгострокових пріоритетів для державної аграрної, земельної політики, а також політики сільського розвитку.

Список використаних джерел

1. The Global Competitiveness Report 2016–2017. Insight Report. Geneva: World Economic Forum, 2016. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf
2. Молдаван Л.В. Суперечності земельної реформи в аграрному секторі України в контексті світової практики. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 2. С. 148–159.
3. Бородіна О.М., Прокопа І.В. Село і селянство на роздоріжжі можливостей і перехресті надій. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 2. С. 132–147.
4. Українська модель аграрного розвитку та її соціо економічна переорієнтація: наук. доп. НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. Київ, 2012. 56 с. URL: http://www.dnsgb.com.ua/files/nauk_dop_2w.pdf
5. North D. and Thomas R. The first economic revolution. *Economic History Review*. 1997. Vol. XXX, No 2. P. 229–241.
6. Юрчишин В.В. Аграрні революції в Україні у контексті зламів політичних епох: витоки і сутність. *Економіка України*. 2009. № 3. С. 45–57.
7. Merton R.K. Social theory and social structure. New York: Free Press, 1949.
8. North D.C. The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem. WIDER Annual Lecture 001. Helsinki: UNU-WIDER, 1997. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/AL01-1997.pdf>
9. Юрчишин В.В. Аграрна політика в Україні на зламах політичних епох: історико-соціально-економічні нариси: монографія. НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ: Наукова думка, 2009. 366 с.
10. North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990. doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

Надійшла до редакції 21.02.2017 р.



*Яровий В.Д., канд. экон. наук
старший научный сотрудник
Института экономики и прогнозирования НАН Украины*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА АГРАРНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ: НА ПУТИ К АДАПТАЦИОННОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Определены направления повышения эффективности институциональной среды аграрного землепользования в Украине. Проанализирована реализация координационной и распределительной функций институциональной системой. Обоснованы механизмы преодоления институциональной дисфункции, усиления социальной и экологической направленности землепользования путем устранения институциональных разрывов, структурных дисбалансов, переориентации институциональной системы от аллокационной к адаптационной эффективности, гармонизации формальных, неформальных и контролирующих институтов.

Ключевые слова: институциональная среда, аграрное землепользование, адаптационная эффективность, социальная эффективность.

*V.Yarovi, PhD in Economics
Senior Researcher,
Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine*

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR AGRICULTURAL LAND USE: TOWARDS ADAPTIVE AND SOCIAL EFFICIENCY

This paper analyses the institutional framework to develop an effective agricultural land use system in Ukraine. The analysis aims to determine the efficiency of the national institutional system and justify the ways to improve it. The methodological approach is based on the principles of structural functionalism.

It is proved, that existing institutional system realizes its coordinating function in such a way that leads to institutional gaps between formal and informal property institutions, a backlog of the informal institutions and "shadow" land relations. As to the distributive function, it leads to structural imbalances, dominance of corporate over private interests, and dominance of agricultural production over rural development. This is an indicator of an institutional dysfunction, which means the failure to adapt, a mismatch between the formal and informal norms and nowadays challenges for sustainable agricultural and rural development. This is also an indicator that the institutional system of land relations is oriented to ensure the allocative efficiency while the adaptive efficiency remains at a low level. To enhance the adaptive efficiency, it is necessary to implement the following policy mechanisms:

- In order to overcome institutional gaps, it is necessary to introduce positive selective incentives for the development of informal institutions, and prioritize the development of inter-group social capital with confidence



and social interactions between different social groups (officials, rural communities, land users);

- In order to overcome the institutional imbalances, it is necessary to prioritize both social and ecological components in the development of the national land use system, and the interests of small landowners and family farms.

To ensure that agricultural land use is socially oriented and provide the adaptive efficiency of the institutional environment, it is necessary to harmonize the formal, informal and control institutions.

Keywords: *institutional environment, agricultural land use, adaptive efficiency, social efficiency.*

References

1. The Global Competitiveness Report 2016-2017. Insight Report. Geneva: World Economic Forum. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf
2. Moldavan, L.V. Contradictions of the land reform in Ukraine's agrarian sector in the context of the world practice. *Ekon. prognozuvannâ – Economy and Forecasting*, 2, 148-159 [in Ukrainian].
3. Heyets, V.M., Borodina, O.M., Prokopa, I.V. (Eds). (2012). Ukrainian model of the agrarian development and its reorientation. Institute for Economics and Forecasting. Kyiv. Retrieved from http://www.dnsbg.com.ua/files/nauk_dop_2w.pdf [in Ukrainian].
4. Borodina, O.M., Prokopa, I.V. (2016). The village and peasantry at the juncture of opportunities and the crossroad of hope. *Ekon. prognozuvannâ – Economy and Forecasting*, 2, 132-147 [in Ukrainian].
5. North, D. and Thomas, R. (1997). The first economic revolution. *Economic History Review*, XXX, 2, 229-241.
6. Yurchyshyn, V.V. (2009). Agrarian revolutions in Ukraine in the context of epoch changes: origin and essence. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 3, 45-57 [in Ukrainian].
7. Merton, R.K. (1949). *Social theory and social structure*. New York: Free Press.
8. North, D.C. (1997). The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem. WIDER Annual Lecture 001. Helsinki: UNU-WIDER. Retrieved from <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/AL01-1997.pdf>
9. Yurchyshyn, V.V. (2009). Agrarian policy in Ukraine at the epochs' turning point: historical, social and economical essays. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
10. North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>