

УДК 330.837:330.15.0035:63

Рогач С.М.

*доктор економічних наук, доцент**Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ АГРАРНОЇ СФЕРИ

INSTITUTIONALIZATION OF RELATIONS OF OWNERSHIP OF NATURAL RESOURCES IN AGRICULTURAL AREA

АНОТАЦІЯ

Визначена необхідність регулювання процесу інституціоналізації аграрного природокористування з урахуванням трансформаційних змін відносин власності на природні ресурси. Обґрунтовано систему пріоритетних напрямів інституціоналізації відносин власності на основні види природних ресурсів аграрної сфери, в основу якої покладено вимоги екологічної збалансованості та потреб соціально-економічного розвитку галузі.

Ключові слова: інституціоналізація, відносини власності, форми власності, природні ресурси, інституціональний механізм, аграрне природокористування, реформування.

АННОТАЦИЯ

Определена необходимость регулирования процесса институционализации аграрного природопользования с учетом трансформационных изменений отношений собственности на природные ресурсы. Обоснована система приоритетных направлений институционализации отношений собственности на основные виды природных ресурсов аграрной сферы, в основе которой заложены требования экологической сбалансированности и социально-экономического развития отрасли.

Ключевые слова: институционализация, отношения собственности, формы собственности, природные ресурсы, институциональный механизм, аграрное природопользование, реформирование.

ANNOTATION

The necessity of institutionalization regulation of agricultural natural resources using which is based on the transformational changes of property relations for natural resources is identified. Based System of institutionalization priorities of property relations for basic agricultural natural resources which is based on the requirements of the environmental balance and socio-economic needs of the industry is substantiated.

Keywords: institutionalization, property relations, ownership, natural resources, institutional mechanism, agricultural environmental management, reformed.

Постановка проблеми. Природно-ресурсний потенціал аграрної сфери є визначальним чинником повноцінного та динамічного соціально-економічного розвитку національної економіки. Однак, сьогодні застосовуються не всі наявні можливості та резерви щодо раціонального використання природних ресурсів у сільському господарстві.

Історичні передумови та досвід ринкових перетворень у природно-ресурсному секторі аграрного комплексу доводять першочерговість перегляду саме інституціональних детермінант природокористування, які охоплюють весь спектр відносин, пов'язаних із володінням, використанням та охороною окремих складових природного потенціалу (земельного, водного

та лісового фонду) та ураховують трансформаційні зміни відносин власності на природні ресурси. Саме тому, обґрунтування інструментальної бази регулювання аграрного природокористування з урахуванням трансформаційних змін відносин власності на природні ресурси є важливою науковою проблемою, що обумовлює об'єктивну необхідність визначення основних напрямів формування інституціонального механізму цієї сфери економіки України.

Аналіз існуючих досліджень. У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі проблеми формування відносин власності на природні ресурси були й залишаються найбільш дослідженими, але водночас і найбільш дискусійними. При цьому, як наукова категорія, власність на природні ресурси здебільшого розглядається в економічному й юридичному розумінні, що знайшло своє відображення в працях провідних вітчизняних вчених, таких як Д. Бабміндра, В. Борисова, О. Веклич, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, І. Каракаша, Л. Новаковський, П. Саблук, Ю. Стадницький, М. Хвесик, А. Чупіс та інші. Разом із тим, ця категорія має свій філософський, психологічний, моральний та інші аспекти, які часто залишаються поза увагою вчених. Ще менш активно в науковій літературі висвітлюються проблеми застосування інституціонального підходу щодо вивчення сутності та впливу трансформування відносин власності на стан використання природних ресурсів в аграрній сфері. Окремі аспекти цієї проблеми розкрито в працях Д. Бабміндри, І. Бистрякова, В. Борисової, Т. Галушкіної, З. Герасимчук, В. Голяна, М. Долішнього, Є. Мішеніна, М. Ступеня, С. Харічкова, М. Хвесика, Л. Шостак та інших. Також залишаються недостатньо дослідженими проблеми визначення місця й ролі інститутів щодо забезпечення темпів, пропорцій та способів аграрного природокористування з урахуванням змін відносин власності та впровадження нових організаційно-правових форм підприємництва в практику господарювання агроформувань.

Відповідно метою даної роботи є на основі аналізу сучасних науково-методичних підходів визначення інституціональних детермінант регулювання аграрного природокористування з урахуванням трансформаційних змін відносин



Рис. 1. Класифікація підходів щодо формування інституту власності

власності на природні ресурси в аграрній сфері економіки.

Виклад основного матеріалу. Відносини власності посідають центральне місце в суспільстві й визначають основи державного та суспільного устрою. Відомі в науці економічні вчення про власність розглядають її із різних аспектів: по-перше, загально визнаним є підхід, згідно з яким власність пов'язують із станом привласненості (володіння, користування та розпорядження) та відчуження, що тісно взаємопов'язані між собою; по-друге, власність розглядають як економічну, філософську, правову та політологічну категорію. Власність в економічному розумінні трактується як сукупність відносин людей щодо засобів виробництва й предметів споживання; у філософському – зумовлена морально-етичними прагненнями людини як господарюючого суб'єкта; правовому – полягає в урегулюванні загально визнаними нормами права економічних відносин власності; політологічному – вона завжди залишається центральним питанням боротьби різних політичних партій та окремих політиків [1, с. 7].

Відповідно економічні відносини власності предствляють собою визначену суспільну форму, у межах якої відбувається привласнення людиною або суспільством предметів природи. Тому власність як економічна категорія розглядається як найбільш ефективний і гарантований засіб реалізації економічних інтересів окремих осіб, їх груп та об'єднань і суспільства в цілому при використанні природних багатств [2, с. 31-32].

Форми власності, суспільний поділ праці, взаємний обмін діяльністю, форми розподілу як структурні елементи

виробничих відносин становлять каркас суспільної будови, а інститути, тобто норми й правила, звичаї й традиції, є тими елементами, що наповнюють цей каркас, надають йому довшеної, життєвої форми. Врахування їх взаємодії забезпечує можливість визначити концептуальні підходи щодо формування інституту власності (рис. 1).

Таким чином, форми власності на виробничі ресурси, у тому числі природні (землю, ліси, водойми), лежать в основі інституціональних структур, що забезпечують той або інший тип соціо-економічних відносин у суспільстві (від ліберального до радикального).

Істотний вплив на специфіку регулювання відносин власності на природні ресурси аграрної сфери має оптимальне врахування всіх особливостей їх природного походження й фактичного стану природних об'єктів (рис. 2). Такий підхід до правового оформлення відносин власності на природні ресурси забезпечує їх раціональне використання й ефективну охорону державою та є регулятором найважливіших аспектів суспільних відносин.

Сьогодні у вітчизняному законодавстві існує значна кількість правових норм, що регулюють відносини власності на природні багатства. Вони закріплені в конституційному, адміністративному, цивільному, природно-ресурсному, екологічному й навіть кримінальному законодавстві, утворюючи таким чином комплексний правовий інститут права власності на природні ресурси в об'єктивному змісті. Хоча юристи дотримуються думки, що ніякої іншої власності, крім приватної, бути не може, а власність і приватна власність – синоніми.



Рис. 2. Специфіка відносин власності на природні ресурси аграрної сфери

Разом з тим, в Україні впродовж тривалого періоду на законодавчому рівні не було визначено права власності на природні ресурси та їх структуру. Згідно зі ст. 13 Конституції України природні ресурси, а саме земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші, які перебувають у межах її території, природні ресурси її континентального шельфу – є об'єктами права власності українського народу. Від імені народу право власника реалізують органи державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» «природні ресурси є власністю народу України, який має право на володіння, використання та розпорядження природними багатствами країни [3; 4].

Залишаючись поза дискусією щодо правомірності існування юридичної норми, яка визначає власність усього народу України, зауважимо лише, що й дотепер природні ресурси (за винятком земельних) не ідентифіковано як об'єкти власності. Водні й лісові ресурси, а також ресурси надр визначаються досі як такі, що мають загальнодержавне та місцеве значення.

У сутнісному розумінні, право власності на природні об'єкти та їх ресурси – це система правових норм, що закріплюють, регламентують і охороняють відносини власності на природні багатства в державі [5, с. 61-63]. Така значна увага до природних ресурсів у різних галузях правових відносин пов'язана з їх стратегічною цінністю для потреб як сільськогосподарського виробництва, так й господарського комплексу країни в цілому, а також забезпечення сприятливих умов життєдіяльності населення.

Врегулювання відносин власності на природні ресурси є центральною ланкою інституціональних перетворень у сфері аграрного природокористування, адже чітке розмежування державної, приватної та комунальної форм власності – це основа прозорості, конкурентності та законності щодо їх використання. На думку науковців, саме за таких умов система управління втрачає інертність, дирижистський характер, відходить від примату «кришування» й формує якісно нову модель регулювання використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища [6, с. 21].

Разом з тим, досвід інституціональних перетворень в інших країнах доводить, що поєднання формальних та неформальних інститутів, які базуються на використанні різних форм власності та багатокладності господарювання, є складною методологічною та практичною проблемою. У цьому аспекті заслуговує на увагу дослідження представника нової інституціональної теорії Е. Остром щодо практики інституціональних домовленостей, які виникають там, де держава або не спроможна створити, або не може повною мірою заставити дотримуватись передбачених нею формальних правил. Відповідно вона робить обґрунтований висновок, що не існує наперед визначеної межі, яка

б установлювала, де найбільш ефективно «працюватиме» приватна й державна власність і пряме державне регулювання, чи колективна (комунальна) власність. Тому визначити певний набір інститутів, який би був оптимальним для всієї економічної системи, не вдається [7].

Окрім цього, урегулювання відносин власності на природні ресурси аграрної сфери, відповідно до загальноприйнятих вимог світової спільноти, має враховувати низку базових чинників, пов'язаних із гарантуванням екологічної безпеки природокористування, соціальної ефективності використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища.

Формуванню правового поля інституціоналізації відносин власності на природні ресурси мають передувати відповідні інституціональні перетворення. Вони мають представляти собою сукупність заходів, спрямованих на демонтаж інститутів командно-адміністративної системи, що за своїм змістом не можуть бути вмонтовані в ринкову систему господарювання, вдосконалення інституціональних форм прикладання капіталу, які виникли й функціонують у перехідний період, формування нових економічних інститутів, що мають забезпечити імплементацію пріоритетів аграрного природокористування в основу підвищення благополуччя населення.

Також важливим аспектом інституціоналізації відносин власності на природні ресурси в аграрній сфері є посилення фінансової самодостатності територіальних громад, яке передбачає чітке визначення функцій щодо розподілу одержуваних від їх використання доходів між центральними, регіональними органами виконавчої влади й місцевого самоврядування. Цю думку підтверджують фахівці, які вважають, що передача у власність органів місцевого самоврядування окремих об'єктів природно-ресурсного потенціалу розширить базу для наповнення місцевих бюджетів і тим самим стимулюватиме місцеву владу до максимального вилучення обов'язкових фіскальних платежів із сфери обігу природного капіталу. При цьому важливо створити систему противаг між різними рівнями управління природокористуванням, щоб не допустити узурпації володіння окремими видами природних благ та приватизації стратегічно важливих об'єктів [8, с. 54].

Щодо формування відносин власності на основні види природних ресурсів аграрної сфери, то право власності на землю є найбільш урегульованим і водночас залишається найактуальнішим і проблематичним.

Аналізуючи земельний фонд України за формами власності, слід відзначити значні структурні зрушення. Так, якщо в 1990 р. уся земля перебувала в державній власності, то за станом на 01.01.2013 р. частка земель цієї форми власності становила біля 48%. Аналогічні темпи зменшення спостерігаються й в площах земельних угідь, що перебувають у колективній власності. Відповідно, простежується чітка тен-

денція щодо збільшення питомої ваги земель приватної форми власності (із 3,2% у 1996 р. до 52% у 2013 р.).

Така тенденція, з одного боку, є закономірною для умов ринкової економіки, однак інституціональна неврегульованість процесу приватизації обумовлює низку суперечностей і колізій. Зокрема, до інституційних колізій можна віднести той факт, що в результаті проведення земельної реформи більше як 2/3 сільськогосподарських угідь, у тому числі майже 4/5 ріллі, перебуває в приватній власності. Це обумовлює необхідність розроблення інституціонального механізму їх трансформації, передбачивши викуп таких земель державою (якщо вони передаються, наприклад, до Держлісфонду), відшкодування власникам і землекористувачам утрачених прибутків, коли орні землі відводяться під консервацію або трансформуються в кормові угіддя.

Зокрема, ФАО вказує, що жодна форма землеволодіння й користування, включаючи приватну власність, не має абсолютного характеру. Права володіння й користування обмежені правами інших осіб і повноваженнями держави, наприклад правом накладати обмеження, пов'язані з охороною навколишнього середовища й землепорядним плануванням. Усі громадяни зобов'язані поважати інтереси довготривалої охорони й сталого землекористування [9, с. 7].

Тим більше, після прийняття нового Земельного кодексу України, в якому узаконено приватну форму власності на земельні ресурси, насамперед сільськогосподарського призначення, виникає необхідність розроблення таких інституціональних засад роздержавлення та приватизації окремих складових природного капіталу, що сприятимуть посиленню не лише комерційного аспекту господарського їх освоєння, а й удосконаленню земельних відносин, соціальної та екологічної спрямованості аграрного природокористування в цілому.

Однак, незважаючи на те, що Земельний кодекс передбачає існування приватної власності на землю сільськогосподарського призначення, Верховною Радою України встановлено мораторій на її купівлю та продаж до 01.01.2016 року. В Україні практично не існує інституту приватної власності на сільськогосподарські землі в звичайному для розвинених держав форматі (тобто об'єднання в праві власності права на володіння, користування й розпорядження). Й тому слід погодитись з аналітиками, які стверджують, що права власності на землю в нашій країні залишаються майже не визначеними та практично не захищеними.

Аналіз сучасних екологічних та економічних проблем аграрного землекористування дає підстави зробити висновок, що однією із причин їх появи та розвитку є ігнорування вартості землі як економічної субстанції протягом тривалого часу. Впродовж майже 20 років з часу проголо-

шення приватної власності на землю в Україні так і не створено макроекономічних передумов для повноцінної реалізації власниками земельних ділянок свого права на отримання належної їм частини вартості кінцевого продукту.

Це дає підстави для висновку про необхідність підбору важелів впливу таким чином, щоб ресурсно-екологічна безпека та соціально-економічна ефективність аграрного природокористування не були полярними цілями суб'єктів земельних відносин, а органічно доповнювали одна одну через нові інституціональні форми господарських відносин. Відповідно основними стратегічними цілями подальшого розвитку земельних відносин в аграрному секторі та підвищення ефективності використання сільськогосподарських земель мають бути:

- продовження формування необхідної законодавчої та нормативної бази з питань аграрного землекористування;
- проведення державної інвентаризації земель за формами власності й суб'єктами господарювання, створення єдиної системи державного земельного кадастру й реєстрації прав на нерухомість, здійснення кадастрової й ринкової оцінки земельних ресурсів;
- формування ефективного механізму функціонування повноцінного, регульованого державою ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, що передбачає створення належної інфраструктури;
- регулювання цінової та податкової політики через відповідні органи виконавчої влади й місцевого самоврядування;
- удосконалення оренди земель у сільському господарстві шляхом формування конкурентного середовища серед потенційних орендарів землі, урегулювання розмірів сільськогосподарських угідь, які орендуються агрохолдингами;
- запровадження державного контролю та формування інституту обмежень у використанні земель, пов'язаних з їх охороною, забезпечення екологічної збалансованості землекористування;
- сприяння розвитку органічного виробництва шляхом формування відповідної законодавчої бази та створення національного органу сертифікації;
- залучення кредитних ресурсів за рахунок коштів населення через механізм зниження норми позичкового відсотка й зростання норми відсотка по депозитах і на цій основі перетворення кредитних ресурсів у головне джерело інвестицій, а також коштів українських та іноземних інвесторів.

Важливим елементом природного багатства є водні ресурси, які забезпечують життєдіяльність населення та задовольняють виробничі потреби агропромислового комплексу. Право власності на води та водні об'єкти, що закріплено у водному законодавстві, становить значний інтерес з погляду регулювання відносин власності. Так, ст. 6 Водного кодексу передбачає,

що води (водні об'єкти) є виключно власністю народу України й надаються тільки в користування [10].

Однак, вітчизняне водне законодавство потребує значної корекції, обумовленої трансформаційними змінами, що відбулися в економіці та низкою деструктивних факторів аграрного водокористування, а саме: безсистемним характером водокористування, зокрема в аграрній сфері; жорсткою організаційною структурою управління водним господарством; технічною невідповідністю інженерної інфраструктури водогосподарських об'єктів організаційно-економічним формуванням у суміжних галузях, зокрема, у сільськогосподарській меліорації розміри меліоративних систем не відповідають територіальним межах аграрних підприємств; невідповідністю майнових прав на водогосподарські об'єкти економічним інтересам аграрних водо- і землекористувачів; наявністю екологічних проблем аграрного водокористування, які потребують негайного вирішення; низьким економічним потенціалом сільськогосподарських підприємств, що обмежує можливості застосування механізмів самофінансування гідромеліоративних заходів.

Комплексне вирішення зазначених проблем вимагає модернізації інституціонального механізму аграрного водокористування в напрямі перегляду методів фіскального регулювання, важелів регіональної політики, упровадження інституту приватної власності та стимулювання інноваційного оновлення матеріально-технічної бази. Все це має отримати відповідне відображення у водному законодавстві через інституціоналізацію форм власності, а також узаконення нових організаційно-правових форм підприємництва, зокрема, державно-приватного партнерства.

Власність на ліси та лісові об'єкти, що відображена в лісовому законодавстві, також являє собою складну наукову та практичну проблему. Ліси є національним багатством країни й за своїм призначенням та місцем розташування виконують переважно екологічні, естетичні, оздоровчі та інші функції, мають обмежене експлуатаційне значення й підлягають державному обліку та охороні. У рамках реформування лісового сектору

важливе місце відводиться відродженню різних форм власності на ліси та багатоукладну ефективну систему господарювання.

На нинішньому етапі всі ліси України є власністю держави, що в цілому відповідає ринковому середовищу, але має певні негативні сторони як з економічного, так і екологічного погляду. Це передусім відчуження широких мас населення від лісу як засобу виробництва, а також відрив лісового господарства від інтересів суспільства та екології. Ураховуючи, що для жителів сільської місцевості ліс є й джерелом отримання «живих» грошей, і основою працевлаштування, і засобом відпочинку, необхідний зважений підхід щодо врегулювання процесу інституціоналізації відносин власності на цей вид ресурсу.

На сучасному етапі основною причиною суперечностей правового регулювання аграрного природокористування є й те, що новий Земельний кодекс прийнято, а Лісовий і Водний кодекси перебувають у процесі розроблення. Це породжує численні колізії, пов'язані з установленням меж, суб'єктів та принципів володіння,

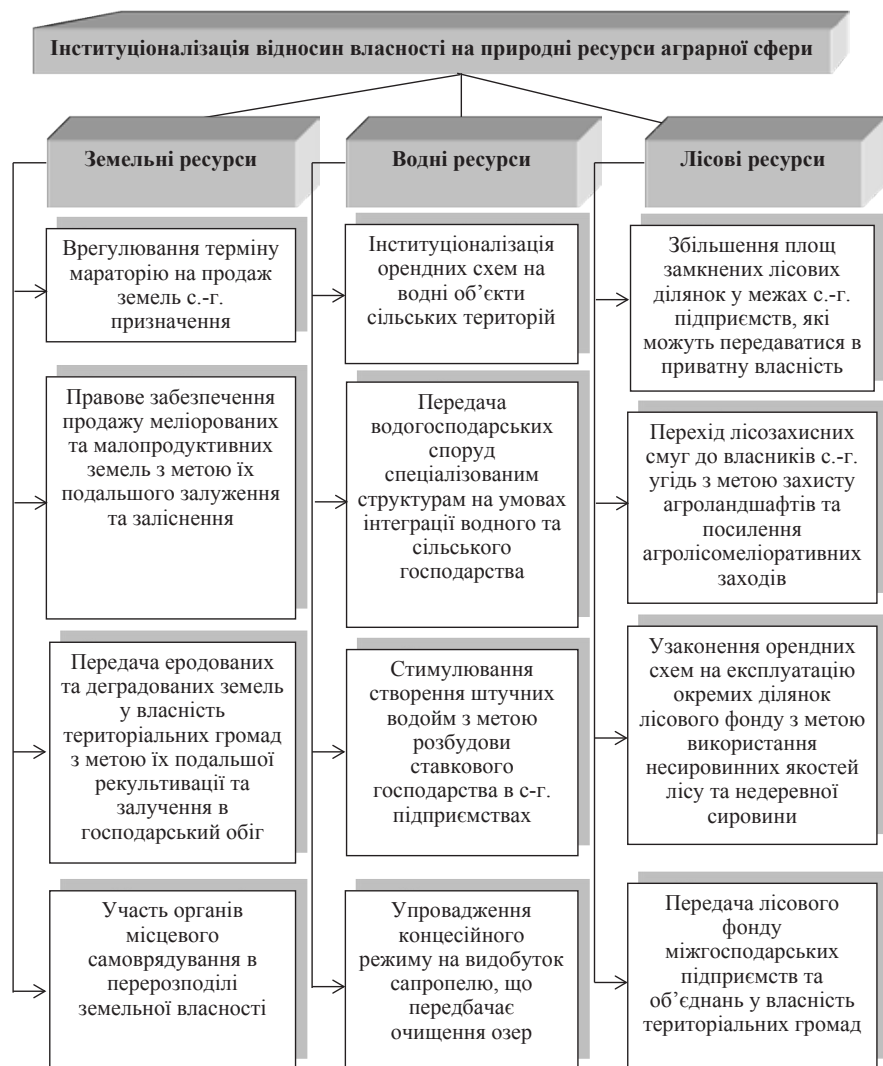


Рис. 3. Пріоритетні напрями інституціоналізації відносин власності на основні види природних ресурсів аграрної сфери

користування та розпорядження природними ресурсами. Також, у Земельному кодексі узаконено приватну власність на земельні ресурси, два інших не містять положень про впровадження приватних ініціатив стосовно володіння, користування та розпорядження відповідними видами ресурсів.

Зазначене дає підстави сформувати схему інституціоналізації відносин власності, в основу якої покладено пріоритети екологічної збалансованості та потреб соціально-економічного розвитку галузі та відображені основні заходи щодо формування сучасного правового поля й врахування як потреб господарської самодостатності аграрних товаровиробників, так і вимог щодо раціонального використання природних ресурсів та їх охорони (рис. 3).

Таким чином центральною ланкою подальших інституціональних перетворень у сфері аграрного природокористування повинне бути врегулювання відносин власності, спрямоване на зміну принципів взаємодії основних суб'єктів цієї сфери як щодо володіння, розпорядження та використання природних благ, так і розподілу прибутків, які створюються на основі присвоєння ренти.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що масштаби та темпи інституціональних змін мають синхронізуватися із глибоким аналізом макроекономічної кон'юнктури та комплексною оцінкою сфери аграрного природокористування. Центральною ланкою інституціональних перетворень у сфері аграрного природокористування має стати реформування економічних відносин, зокрема щодо власності. При цьому процес інституціоналізації відносин власності в сфері аграрного природокористування вимагає застосування комплексу правових, адміністративних, органі-

заційних, фінансово-економічних заходів, що принципово змінюють характер прикладання капіталу, розподіл прибутків та розпорядження об'єктами нерухомості. Ці заходи повинні бути не поодиноким упровадженням норм і правил, а організованою інтегрованою системою дій у вигляді форм, важелів, методів та способів, що являє собою цілісний інституціональний механізм аграрного природокористування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Федоров М.М. Власність на землю як основа формування земельних відносин / М.М.Федоров // Бухгалтерія в сільському господарстві. – 1999. – № 11. – С. 7-9.
2. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій: [монографія] / Під заг. ред. чл. – кор. НАН України Б.М.Данилишина. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2006. – 704 с.
3. Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991р.// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – 546 с.
4. Конституція України. – К: Велес. 2007. – 48 с.
5. Природноресурсове право України: Навч. посіб / [За ред. І.І. Каракаша]. – К.: Істина, 2005. – 376 с.
6. Хвесик М.А., Голян В.А. Інституціональне забезпечення землекористування: теорія і практика / Монографія. – К.:Книжкове видавництво НАУ, 2006. – 260 с.
7. Economic Governance. Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009 (compiled by the Economic Sciences Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences). nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/sci.html.
8. Хвесик М.А., Голян В.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян // – К.: Кондор, 2007. – 480 с.
9. Рябоконт В.П. Соціально-економічна сутність аграрної політики та шляхи її реалізації / В.П. Рябоконт // Економіка АПК. – 2011. – № 6. – С. 3-8.
10. Водний кодекс України. – К.: Преса України. – 1995. – 15 с.