

О.І. Гузій,
аспірант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

ЗМІНА СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ І ПОСИЛЕННЯ РОЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Проаналізовано кроки, які потрібно зробити з метою зміни суб'єкта управління землями сільськогосподарського призначення і посилення ролі місцевого самоврядування в регулюванні аграрних відносин в Україні. Розглянуто передачу повноважень у цій сфері від місцевих державних адміністрацій до місцевих органів самоврядування.

Ключові слова: земельні відносини, аграрні відносини, зміна суб'єкта управління землями сільськогосподарського призначення, місцеве самоврядування, територіальна громада.

Україна нині перебуває в пошуках оптимальних шляхів і форм подальшого здійснення суспільних реформ. З огляду на особливий соціально-політичний статус інституту місцевого самоврядування, природно, що цей процес неможливий без вирішення однієї з актуальних проблем – реформування місцевої влади як необхідної умови політичної стабільності, поглиблення економічних перетворень у сфері аграрних відносини.

Наша держава визначила свої довгострокові цілі та пріоритети. Вони закріплені Конституцією України, іншими основоположними документами. Йдеться про перспективи України в інтегруванні у світовий економічний процес як країни з ефективно діючою системою місцевого самоврядування, конкурентоспроможною економікою та розвинутими аграрними відносинами, здатною вирішувати найскладніші завдання свого розвитку.

Стратегічною метою нашої держави є набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Україна реалізує вибір на користь європейських цінностей, трансформацію інституційної системи нашої держави в інститути європейського зразка, утвердження європейських стандартів соціально-

економічного та політичного розвитку, відповідного рівня та якості життя населення [9, с. 9-10].

У цій статті розглянуто питання щодо зміни суб'єкта управління землями сільськогосподарського призначення і посилення ролі місцевого самоврядування у сфері регулювання аграрних відносин у нашій країні.

Значний внесок у вивчення цієї проблематики на теоретичному рівні зробили науковці, серед яких Н. Багай, П. Гайдуцький, М. Гладій, М. Зубець, В. Куйбіда, О. Сушинський, Ю. Лупенко, А. Третяк, П. Саблук, В. Юрчишин, В. Янчук та ін.

Вченими зроблено вже багато, але ще не достатньо в досліджено вищезазначені питання.

Аграрні відносини – особливий вид економічних відносин у суспільстві між його членами, господарствами, державою з приводу привласнення різних об'єктів власності, а також землеволодіння, землекористування, реалізації сільськогосподарської продукції та розподілу доходів господарств. Головним в аграрних відносинах є: розподіл землі – основного засобу виробництва в сільському господарстві. Вирішення суперечностей в аграрному секторі здійснюється революційним шляхом, або в процесі еволюційного розвитку виробництва, удосконалення землеволодіння [7, с. 18].

Ст. 14 Конституції України зазначає – земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до Закону [1].

Згідно зі ст. 22 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей [2].

З виникненням України як суверенної держави, радикальними змінами суспільних відносин на селі у зв'язку з реалізацією земельної та аграрної реформ істотно розширилося та набуло якісно нового змісту аграрне законодавство, що становить нормативно-правову базу аграрного права як галузі права. Нового змісту набули відносини, які й раніше були предметом аграрного права. Йдеться, насамперед, про земельні відносини щодо земель сільськогосподарського призначення, які є базовими в системі аграрних відносин. Це сталося завдяки ліквідації монополії державної власності на ці землі та запровадженню приватної власності на них [5, с. 10].

Згідно зі ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. [3], спеціально вирізняються повноваження виконавчих органів сільських, селищних рад з прийняття актів у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. Цілком очевидно, що більшість таких актів приймається з метою забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення [5, с. 82].

Суб'єктів аграрного права можна умовно поділити на суб'єктів організаційно-господарських повноважень у сфері управлінської діяльності та суб'єктів господарювання.

До першої групи належать органи державної влади та місцевого самоврядування, які безпосередньо (наприклад, Міністерство аграрної політики України) або опосередковано (наприклад, Кабінет Міністрів України) здійснюють управлінські та організаційно-господарські функції в аграрному секторі економіки України.

Друга група представлена суб'єктами аграрного господарювання, тобто аграрними формуваннями всіх форм власності та громадянами – підприємствами, які безпосередньо вирощують і виробляють сільськогосподарську продукцію (сільськогосподарські товаровиробники) [5, с. 94].

Проблемам управління земельним фондом країни, її регіонів і населених пунктів в останні роки приділяється все більше уваги. Адже розвиток земельного ладу будь-якої країни пов'язаний із встановленням і практичною реалізацією порядку, принципів і правил, що забезпечують правовий, економічний, екологічний і соціальний режим організації використання земельних ресурсів.

Економічні перетворення в Україні багато в чому визначили роль і значення управління земельними відносинами і земельними ресурсами. Це пов'язано з тим, що земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва та ін.), стала об'єктом правовідносин і об'єктом нерухомості [10, с. 7].

Серед основних напрямів управлінської діяльності в галузі земельних відносин важливе місце займають обґрунтування, розробка і практична реалізація моделей формування системи управління на різних ієрархічних рівнях держави, законодавчо-нормативне забезпечення та професійність застосування сучасних методів управління земельними ресурсами [10, с. 42].

Під управлінням прийнято розуміти дію з якогось активного начала стосовно певного суб'єкта управління стосовно об'єкта управління. Ця дія спрямована на досягнення певної мети, бажаного результату.

Управління земельними ресурсами повинне містити в собі планування, регулювання, організацію і контроль за використанням земель, а також, його необхідно розглядати через призму управління раціональним використанням та охороною земель.

Предметом управління є процеси організації використання землі, що в межах визначеної території забезпечують усе різноманіття потреб його жителів. Різноманіття потреб приводить до різноманіття способів використання земель, що підлягають управлінню.

Метою управління земельними ресурсами є концентроване вираження потреб суспільства, що задовольняються на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних ресурсів

і процес її використання. Саме використання землі – це безпосередній вплив суспільства або окремих його суб'єктів на землю [10, с. 49].

Згідно зі ст. 142 і 143 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, що перебуває у власності територіальних громад. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності [1].

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу управління місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування у сфері землекористування віднесла на поточне законодавство, зокрема, на Земельний кодекс та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Слід відзначити те, що попри поступальне вдосконалення нормативної регламентації місцевого самоврядування, його правовий статус залишається все ж таки недосконалим і суперечливим. Причиною цього є внутрішня суперечливість положень як самої Конституції, так і вітчизняного законодавства. Достатньо багато суперечливих положень, дублюючих повноваження органів місцевого самоврядування або таких, що їм суперечать, містяться і у Законі України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. [4]. Відповідно до цього нормативного акта більшість важелів впливу на локально-регіональний рівень, а отже, і безпосередньо на рівень функціонування територіальної громади і створюваних нею органів, концентруються в руках місцевих адміністрацій, тобто державної виконавчої влади.

Можемо констатувати, що сьогодні в Україні діє модель місцевого самоврядування, збудована на принципах сильної центральної влади. Виявляється, застосування цієї моделі не тільки себе не виправдало, але й загальмувало процеси децентралізації і деконцентрації державної влади, а значить, і становлення публічної самоврядної влади, серйозно віддзеркалившись на економічному і політичному добробуті України. Місцеві

державні адміністрації, як і виконавча влада в цілому, виявилася нездатною вирішити кризову ситуацію в економіці. Органи місцевого самоврядування, позбавлені необхідних повноважень або можливостей для їх реалізації, а в підсумку – й управлінської самостійності, були фактично усунуті від рішення місцевих проблем. Отже, можемо дійти висновку про те, що сьогодні реальне місцеве самоврядування в Україні відсутнє, а це суттєвим чином робить скрутним конституювання і інституалізацію публічної самоврядної влади. Адже головною ідеєю Європейської хартії місцевого самоврядування є теза про те, що органи місцевого самоврядування повинні мати максимум повноважень і відповідних фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Держава повинна делегувати їм свої повноваження у сфері місцевого управління і сприяти в розвитку місцевого самоврядування, публічної самоврядної влади як інституту влади, яка функціонує і реалізується на локальному рівні, що є найбільш наближеним рівнем управління до кожного жителя певної території [6, с. 18-19].

Слід виходити з того, що по відношенню до земельних та інших природних ресурсів, що розташовані на їх території, органи місцевого самоврядування здійснюють права власника або права суб'єкта управління. Тому питання землекористування, землевпорядкування, регулювання земельних відносин, контролю над раціональним використанням земельних та інших природних ресурсів у тому чи іншому обсязі будуть вирішуватися органами місцевого самоврядування. З метою виключення дублювання функцій останніх і місцевих органів виконавчої влади, імовірно, має сенс створити відповідні структури у виконавчих органах місцевого самоврядування з передачею їм державних повноважень [6, с. 63].

Суб'єкти права власності на землю – це власники конкретних земельних ділянок, які наділені земельними правами і несуть обов'язки відповідно до земельного законодавства. Відповідно до Конституції України виділяються три основні групи об'єктів на землі:

– приватної власності – громадяни та юридичні особи;

– комунальної власності – територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування;

– державної власності – держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади (Кабінет Міністрів України, уряд Автономної Республіки Крим, обласні та районні державні адміністрації) [8, с. 8].

У вирішенні питань регулювання земельних відносин значна роль відводиться органам місцевого самоврядування. До повноважень місцевих рад у сфері регулювання земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

– розпорядження землями територіальних громад;

– передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб;

– вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до Закону;

– викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;

– організація землеустрою;

– координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

– здійснення контролю земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель;

– вирішення земельних спорів та інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Закону [3].

Підбиваючи підсумки вищесказаного, можемо зробити певні висновки стосовно необхідності зміни суб'єкта управління землями сільськогосподарського призначення і посилення ролі місцевого самоврядування в регулюванні аграрних відносин в Україні.

Потрібно визнати, що місцеве самоврядування здійснюється не в інтересах держави, обласної чи районної адміністрації, а саме в інтересах конкретних громадян, які проживають на конкретній території.

В Україні відбувається відчуження влади державою від її носія (народу), що перетворює людей на скаржників і прохачів. Вихід один – віддати владу місцевим громадам. Це буде доцільним для підвищення добробуту суспільства.

В Україні непослідовно проводиться земельна і аграрна реформа. Потрібно знайти баланс прав і обов'язків між органами державної влади і місцевого самоврядування. Їх повноваження треба перерозподілити і розмежувати.

Слід розширити права місцевого самоврядування та надати йому законного права формувати власні виконавчі органи у т.ч. у сфері земельних і аграрних відносин.

Надання державних і громадських послуг в якнайбільшій мірі повинне бути передане територіальним громадам. Виконавчі органи влади мають припинити управляти там, де це може зробити громада.

Місцеві громади повинні отримати достатні джерела фінансових надходжень. Сільські громади при формуванні свого бюджету повинні залежати лише від справедливих законів, нормативів і власної економічної ініціативи, а не від волі чиновників різного рівня.

Має бути розширена податкова база для формування місцевих бюджетів. Для сталого розвитку місцевих громад вкрай важливо, щоб значна частина їх бюджету формувалась за рахунок власних податкових надходжень.

Громада повинна отримати не декларативну, а реальну спроможність вирішувати питання місцевого значення, мати змогу самостійно використовувати всі наявні ресурси, у т.ч. усі землі сільськогосподарського призначення на своїй території.

Державні діячі прагнуть, щоб селяни стали справжніми хазяїнами, здатними забезпечити Україну сільськогосподарською продукцією. Проте чим сьогодні місцева громада може допомогти працюючим на землі? Землею поза межами сільського населеного пункту місцеве самоврядування взагалі

не розпоряджається. Усі земельні питання за межами населеного пункту, але в межах власної адміністративно-територіальної одиниці вирішують чиновники з районної державної адміністрації.

Органи місцевого самоврядування не повинні обмежуватися управлінням землями тільки на території власних населених пунктів.

Пропонується землі сільськогосподарського призначення, які знаходяться за межами сільських населених пунктів, передати від управління районними державними адміністраціями до управління органів місцевого самоврядування.

Відповідні корективи потрібно внести до Земельного кодексу України. Вони приведуть до зміни суб'єкта управління землями сільськогосподарського призначення, що дозволить вирішити низку важливих ключових питань різної направленості:

- удосконалення земельного законодавства України (шляхом зміни правосуб'єктності);

- можливість більш раціонального та екологічно безпечного використання земель сільськогосподарського призначення (шляхом інтенсифікації виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції);

- зменшення обсягу корупційних дій при наданні дозволів на зміну цільового використання земельних ділянок;

- місцеві територіальні громади отримають можливість користуватися земельними ділянками невитребуваних паїв громадян та використовувати на власний розсуд землі, придбані в їх власників з наступною передаючою її в оренду;

- допоможе збільшити надходження до місцевих бюджетів (шляхом отримання коштів за надання орендарям земельних ділянок, які будуть власністю місцевих територіальних громад, що перебувають за межами сільських населених пунктів).

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.
2. Земельний кодекс України. Прийнятий Верховною Радою України 20 жовтня 2001 р. – К.: Атіка, 2001. – 96 с.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А.П. Зайця. – К.: ВД “Ін Юре”, 2002. – С. 57 – 107.
4. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3 – 22.
5. Аграрне право України: Підруч. / За ред. О.О. Погрібного. – К.: Істина, 2005. – 448 с.
6. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Моногр. – К.: Істина, 2005. – 424 с.
7. Економічна енциклопедія: У 3 т. – Т. 1 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: ВЦ “Академія”, 2000. – 864 с.
8. Регулювання земельних відносин на території сільської територіальної громади. – К.: УАДУ, 2003. – 75 с.
9. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 роки) “Шляхом Європейської інтеграції” / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
10. Третяк А.М., Дорош О.С. / За заг. ред. Третяка А.М. Управління земельними ресурсами: Навч. посіб. – К.: ТОВ “ЦЗРУ”, 2006. – 462 с.

Guziy O.I. Changing of Subject Management Agrarian Land and Increasing Role of Local Government in the Sphere Regulation of Agrarian Relations in Ukraine.

In this article it was analysed the steps which need to do for changing of subject management agrarian land and increasing role of local government for regulation of agrarian relations in Ukraine. Speech goes about delegation of powers in this sphere from local state administrations to the bodies of local government.

Key words: landed relations, agrarian relations, change of subject of landings of the agricultural setting management, local self-government, territorial society.

Гузій О.І. Изменение субъекта управления землями сельскохозяйственного назначения и усиления роли местного самоуправления в сфере регуляции аграрных отношений в Украине.

Проанализированы шаги, которые нужно сделать с целью изменения субъекта управления землями сельскохозяйственного назначения и усиления роли местного самоуправления в регуляции аграрных отношений в Украине. Речь идет о передаче полномочий в этой сфере от местных государственных администраций к местным органам самоуправления.

Ключевые слова: земельные отношения, аграрные отношения, изменение субъекта управления землями сельскохозяйственного назначения, местное самоуправление, территориальное общество.