

УДК 35

ДРОБОТ Ігор Олександрович,

д-р держ. упр., проф., проф. каф. держ. упр. ЛРІДУ НАДУ

**ЗЕМЕЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ЗАСІБ
ФОРМУВАННЯ ІНІЦІАТИВИ НАСЕЛЕННЯ
В ОРГАНІЗАЦІЇ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Розглядається роль ініціативи населення в організації життєдіяльності громади. Розкривається вплив земельної власності на формування ініціативи населення як засобу здійснення місцевого самоврядування.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, ініціатива, самоорганізація, земельна власність, спроможна громада.

Drobot I. O. Land property as a means of formulating people's initiative in organizing the functioning of a territorial community

The role of people in organizing the activities of a community is examined. The impact of a land property on formulating people's initiative as a means of exercising the local self-government is explained.

Key words: territorial community, local self-government, initiative, self-organization, land property, capable community.

Постановка проблеми. Для вітчизняного місцевого самоврядування – складової частини публічного управління ініціатива є визначальним чинником його здійснення. На ініціативі ґрунтується сутність самоврядної організації життєдіяльності громади. Аналіз науково обґрунтованих теорій про самоврядування вказує на те, що саме розвиток ініціативи дав поштовх для об'єднання населення у громади і спричинив потребу у тій новій формі співіснування, де основою є загально визнані постулати демократії – рівність, справедливість та свобода. На

ініціативі, що спричиняє самоорганізацію населення, відбувається формування і розвиток суспільної самодіяльності у вирішенні питань місцевого значення. Тому для певної частини населення України, яке виховане на радянському патерналізмі просування до розуміння і сприйняття вітчизняного місцевого самоврядування саме у такому аспекті, формування і розвиток ініціативи залишається, на нашу думку, початковим і чи не найголовнішим кроком.

У цьому контексті вітчизняне й зарубіжне наукове середовище сходиться у тому, що «...справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи самих місцевих жителів. Воно не може і не повинно бути заформалізованим, роль держави повинна проявлятися не в штучному його інспіруванні, а в “партнерській підтримці” при вирішенні суспільно значущих справ. Система місцевого самоврядування повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави – з іншого. Тому розширювати права і функції самоврядування необхідно насамперед там, де найефективніше заявляє про себе місцева ініціатива» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню місцевого самоврядування як системного суспільного явища приділяється значна увага науковців, політиків, практиків. Воно розглядається різнопланово в історичному, правовому, організаційному, соціальному, управлінському, політичному аспектах. Натомість дослідженням місцевого самоврядування в контексті складової частини публічного управління, особливо в частині засобів здійснення самого місцевого самоврядування, як от: ініціатива населення, її формування, розвиток, вплив на побудову спроможної громади, – приділяється недостатньо уваги. Між тим, якщо роль ініціативи населення в організації життєдіяльності громади в колі вітчизняних і зарубіжних дослідників є доволі обґрунтованою і зрозумілою, то чинники, за допомогою яких вона формується у населення, потребують додаткового дослідження. Чинником, що значною мірою впливає на формування ініціативи населення в організації життєдіяльності громади, є, на нашу думку, власність, особливо такий її вид, як земельна власність.

Дослідженню теоретичних та методологічних підходів до врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із землею, присвячені наукові роботи низки авторів.

Зокрема, В. Андрейцев, Д. Бабміндра, П. Борщевський, Ю. Гупуляк, О. Дорош, Д. Добряк, В. Єрмоленко, О. Канаш, О. Ковалів, П. Кулинич, М. Латинін, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третьак, А. Юрченко та інші розглядають правові, організаційні, економічні аспекти використання та охорони земельних ресурсів. Ю. Ганущак, В. Боклаг, В. Дубківський, В. Куйбіда, А. Мерзляк, О. Мордвінов, М. Пітцик, І. Сікора, А. Ткачук та інші досліджують проблеми державного управління земельними ресурсами територіальних громад. О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, А. Школик та інші вивчають й узагальнюють досвід європейських країн з децентралізації державного управління в питаннях врегулювання земельних відносин територіальних громад. Напрацювання означених науковців використані у вітчизняному державотворенні, зокрема під час розробки низки нормативно-правових документів з врегулювання державно-владних відносин щодо реформування місцевого самоврядування, окремі результати досліджень лягли в основу напрацювань нормативно-правової бази з вирішення проблеми регулювання земельних відносин в Україні.

Водночас, незважаючи на активні наукові пошуки у зазначених напрямках науки державного управління, додаткової уваги потребують проблеми формування ініціативи населення як складової частини здійснення місцевого самоврядування та ролі земельної власності у її формуванні, насамперед у таких сферах організації життєдіяльності територіальної громади, як: володіння, користування, розпорядження, використання, охорона та відтворення нею своїх земельних ресурсів.

Метою статті є обґрунтування ролі земельної власності у формуванні ініціативи населення в питаннях організації життєдіяльності територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Розвитку суспільної ініціативи держава як суб'єкт гарантування місцевого самоврядування приділяє значну увагу. Використовуючи правовий, організаційний, інституційний, інформаційний та інші ресурси, вдалося сформуванню початкову нормативно-правову базу розвитку ініціативи. У контексті виконання умови гарантування нормативно-правовою базою місцевого самоврядування обумовлюється право громадян на різні види ініціативи. Конституція України (ст. 40) обумовлює право громадян направляти індивідуальні чи колективні звернення до органів чи посадових осіб місцевого самоврядування. Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 9) закріплює

право громадян на місцеві ініціативи. Згідно з цією статтею члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування, а рішення по ньому обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Ст. 13 цього ж закону наділяє правом територіальні громади проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції стосовно питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Передбачена також норма щодо частоти проведення громадських слухань. Вони повинні проводитись не рідше ніж один раз на рік.

Закон України «Про звернення громадян» забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Цей закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян, відповідно до їх статуту, пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [5].

Утім, як закони, так і Конституція України визнають та гарантують право громадян на ініціативу і забезпечують захист від посягання на нього. Проте поняття «гарантування» місцевого самоврядування, у нашому розумінні, розглядається у значно ширшому розумінні. Воно передбачає не стільки формалізацію самого права громадян на ініціативу, яке дійсно захищене законодавчо, скільки її (ініціативи) формування. Тобто йдеться про те, як у сучасному українському суспільстві подолати байдужість до інтересів громади і розбудити у населення ініціативу скористатися наданим державою правом облаштовувати своє життя спільними зусиллями. Ідеться про ініціативу як рушійну силу трансформування особистих інтересів в інтереси громади, а іншими словами – про зацікавленість членів громади в облаштуванні свого

життя, відстоюванні і захисті власних прав та інтересів у контексті реалізації соціально-економічних, побутових, культурних інтересів усієї громади [2].

У цьому аспекті формування ініціативи в українському суспільстві насамперед потрібно здійснювати у напрямках: подолання патерналістської ментальності українського суспільства, яка у значній його частині витравила природне прагнення і бажання виявляти будь-яку суспільну ініціативу, а тим паче особисту; формування ініціативи через розвиток власності, а в контексті формування індивідуальної і в позитивному розумінні наступальної ініціативи – розвиток приватної власності, що приносить власнику певний прибуток і одночасно формує у нього відчуття економічної незалежності, особистої гідності та суспільної свободи, яка формує соціальну основу місцевого самоврядування – середній клас – активну складову частину громадянського суспільства; розвитку земельної власності, яка в українському суспільстві завжди була чимось значно більшим, ніж визначником соціального статусу людини – вона пробуджувала у свідомості українців відчуття самостійності, захищеності, економічної незалежності, гідності, суспільної активності і формувала стан самодостатності власника землі.

З останнім напрямом формування ініціативи населення – розвитком земельної власності – пов'язана проблема розвитку українського села. Вона полягає в тому, що за роки незалежності економічні показники розвитку аграрного сектору економіки країни постійно зростають, а село між тим занепадає. Держава приділяє значну увагу вирішенню цієї проблеми. За час незалежності України для реалізації політики розвитку села прийнято низку законів та підзаконних актів. Лише у сфері регулювання земельних відносин, з початку земельної реформи (1990 р.), були прийняті і діяли 3 земельні кодекси, прийнято більш як 70 законів і понад 900 підзаконних актів.

Водночас сучасний стан земельних відносин дає змогу сільському жителю бути лише її номінальним власником. Неможливість проведення із землею сільськогосподарського призначення товарно-грошових операцій не дозволяє селянам відчувати себе власниками наділених угідь, а отже, і бути активними учасниками організації життєдіяльності на місцевому рівні. Як свідчать результати соціологічних досліджень, близько 52 % власників земельних паїв віддали їх в

оренду, лише 7 % із них повністю задоволені умовами оренди, ще 7 % не знають, у чий оренді перебуває їх земля, 36 % не знають, скільки їм повинні платити орендарі.

Такий стан земельних відносин спричиняє в українському суспільстві недовіру до земельної політики держави, формує негативне ставлення до приватної власності на землю та певну упередженість до купівлі-продажу землі. Про це свідчать результати опитування, згідно з якими тільки 37,8 % опитаних жителів міст підтримують приватну власність на землю, 35,8 % – проти, 26,4 % – не визначились.

Більш схильно до приватної власності ставляться сільські жителі: за – 37,7 %, проти – 31,1 %, важко відповісти – 31,2 %. Серед тих, хто проти приватної власності на землю, на запитання «як Ви ставитесь до купівлі-продажу землі» відповіли: негативно – 76,3 %, позитивно – 11,3 %, важко відповісти – 11,9 %, інше – 0,5 %.

Своє ставлення до діючого мораторію на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення виявили: позитивно – 46,7 %, негативно – 11,0 %, нейтрально – 19,5 %, нічого про це не знаю – 15,7 %, важко відповісти – 7,1 %. На запитання «якби Ви взяли участь у референдумі стосовно запровадження вільного ринку землі, як би Ви на ньому проголосували» відповіли: за – 39,0 %, проти – 43,8 %, не визначились – 17,3 %.

Ставлення населення країни до приватної власності на землю за віковими категоріями має такий вигляд: громадяни віком 18 – 35 років, за – 43,4 %, проти – 24,4 %, не визначились – 32,2 %; громадяни віком 35 – 55 років, за – 38,4 %, проти – 35,4 %, не визначились – 26,2 %; громадяни віком 56 років і старші, за – 31,4 %, проти – 43,4 %, не визначились – 25,2 % [4].

Результати соціологічного опитування свідчать про те, що в українському суспільстві сформувався алогічне ставлення до базових основ ринкової економіки у земельних відносинах. З огляду на це можуть виникати небезпідставні сумніви щодо впливу земельної власності як на формування ініціативи населення, а отже, і щодо перспективи розвитку ідеї про її визначальну роль в організації життєдіяльності громади. Водночас більш лояльне ставлення сільського населення, і особливо молодого покоління країни, до приватизації та купівлі-продажу землі все ж додає впевненості формуванню підприємницької ініціативи на селі. Про більшу зацікавленість сільських жителів, аніж представників усіх інших верств населення до цього питання свідчить і світовий досвід організації землекористування. Це дає

підстави передбачувати успішне «приживання» у пострадянському українському суспільстві творильної сили земельної власності, яка спричинить формування і розвиток ініціативи населення як засобу організації життєдіяльності громади. Для цього потрібні відповідні зусилля обох суб'єктів гарантування місцевого самоврядування – держави та суспільства.

Зважаючи на упереджене суспільне ставлення до інституту приватної власності на землю та купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення, держава, враховуючи позитивний світовий досвід розвитку власності як рушійної сили у формуванні ініціативи соціуму, мала б спрямувати свої зусилля насамперед на подолання існуючої упередженої суспільної думки.

У цьому напрямі в Україні вже відбулися суттєві зміни у земельних відносинах. Майже завершене передбачене першим етапом земельної реформи роздержавлення земель сільськогосподарського призначення, сформовано землі запасу та резервного фонду. Розпочата робота з реалізації другого етапу реформи, згідно з яким проведено поділ земель, переданих у колективну власність, на частки (паї, без виділення їх у натурі) з видачею селянам сертифіката про право приватної власності на землю. Однак проведене розпаювання земель сільськогосподарського призначення хоча і є поступом у напрямі до розвитку приватної власності, та, оскільки власник сертифіката не може використовувати чи розпоряджатися закріпленим за ним паєм на свій розсуд, усе ж іще не виправдовує очікувань стосовно формування ініціативи у сільського населення.

Не обнадіює і третій етап земельної реформи, результатом якого повинно стати формування на базі приватної власності на землю нових за змістом орендно-приватних господарств, які відкривають перед пайовиками перспективу нових виробничих відносин і новий статус працівника-власника, що дає йому право отримувати доходи не лише відповідно до витрат праці, а й розміру земельного пайового внеску в орендно-приватному колективному господарстві. Отримане право власника сертифіката надає йому певний ступінь підприємницької свободи (право на отримання щорічного додаткового доходу у формі орендної плати, право на створення свого селянського господарства), проте за цих умов він не отримав найголовнішого – права вільно розпоряджатися своєю власністю – права купівлі-продажу землі.

Заходи, пов'язані із земельною реформою в Україні, спрямовані на розвиток колективної власності на землю, поки що лише частково упорядкували процедуру зі зміною власника. Однак зміна власника не завжди означає появу ефективного господаря. Тому, поки не визріла політична воля вищого керівництва країни щодо купівлі-продажу землі, потрібно закріпити правові гарантії інституту приватної власності на землю з огляду на її реальну ціну, визначену на підставі кадастрової оцінки та ринкових чинників, і, використовуючи реальну ціну землі та легітимізований вітчизняний досвід передачі паїв в оренду, вирішити колізію застави земельних паїв у кредитно-грошових відносинах. Утім, навіть в умовах існуючих урізаних ринкових земельних відносин здійснення пропонованих заходів неможливе без регульованого земельного ринку, який як середовище з формування попиту і пропозиції дає змогу перерозподіляти сільськогосподарські землі в ефективну власність з урахуванням реальної ціни землі.

Наразі спроби сформувати земельний ринок стосуються лише земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або комунальній власності [6]; об'єктами купівлі-продажу є земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, зокрема незавершеного будівництва, що приватизовані відповідно до законодавства України. Їх продають особам, яким належать названі об'єкти.

Таким чином, відсутність в Україні ринку землі не сприяє розвитку повноцінних земельних відносин, негативно впливає на формування у значної частини населення ринкового мислення, гальмує подолання у виробничих відносинах патерналістських переконань, не сприяє процесу формування у сільського населення ініціативи до підприємницької діяльності, а отже, не підсилює позитивний вплив земельної власності як соціально-економічної категорії на формування ініціативи як чинника гарантування місцевого самоврядування [3].

Висновки. Ініціатива населення є корінним чинником родової ознаки місцевого самоврядування. Вона виконує спонукальну функцію в самоорганізації населення, розвиває суспільну самодіяльність як засіб його здійснення, відображає реалізацію прав та свобод громадян, а отже, залишається одним із номінальних чинників організації життєдіяльності територіальної громади.

У сучасному українському суспільстві утворилася така суспільно-економічна ситуація, за якої розвиток земельної власності, вибраний нами як один із головних мотиваційних чинників формування ініціативи як засобу організації життєдіяльності громади, не отримав належної державної підтримки.

Невідповідність між темпами реалізації задекларованої ринкової стратегії суспільного розвитку і розвитком ринкової інфраструктури гальмує процеси формування підприємницької ініціативи, а отже, і будь-якої іншої похідної від неї, зокрема суспільної ініціативи.

Результати соціологічного моніторингу вказують на те, що в українському суспільстві, серед певної категорії населення, існують антиринкові настрої, подолання яких еволюційним шляхом вимагає непрогнозованої кількості часу. З огляду на це держава як один із суб'єктів публічного управління повинна допомогти суспільству впоратися з цією соціально-економічною проблемою, прискорити процес формування ініціативи населення.

Найефективнішим засобом формування ініціативи залишається власність і особливо один з її видів – земельна власність. Вона серед соціальних інститутів за вагомістю мотиваційного впливу на свідомість людини стоїть в одному ряду з кровною спорідненістю і владою.

Найкоротшим шляхом розвитку земельної власності є дрібне та середнє підприємництво. Світовий досвід розвитку підприємництва на селі свідчить про те, що у розвинутих країнах держава завжди надавала йому підтримку. У сучасних умовах вітчизняного державотворення свою підтримку держава повинна здійснювати насамперед через: встановлення для дрібних виробників сільськогосподарської продукції системи пільг; надання довгострокових цільових кредитів з низькими відсотковими ставками; організацію ринку збуту сільськогосподарської продукції, що ліквідує посередницькі схеми; гарантування державних закупівель сільськогосподарської продукції; запобігання низькоякісному імпорту і контрабанді сільськогосподарської продукції з-за кордону; здійснення контролю цін на паливо; забезпечення організації місць зберігання сільськогосподарської продукції; стимулювання розвитку переробних підприємств при фермерських господарствах тощо.

Розвиток земельної власності через підприємницьку діяльність є шляхом формування в індивіда насамперед ініціативи в отриманні прибутку, формуванні відчуття економічної незалежності, особистої гідності, суспільної свободи, завдяки яким ініціатива стає рушійною силою трансформування особистих інтересів громадян в інтереси громади і спричиняє зацікавленість членів громади в облаштуванні свого життя, відстоюванні і захисті власних прав та інтересів у контексті реалізації соціально-економічних, побутових, культурних інтересів усієї громади.

Подальше дослідження ініціативи населення як складової частини здійснення місцевого самоврядування в питаннях організації життєдіяльності громади доцільно проводити у напрямках правового та організаційного забезпечення місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. **Батанов О. В.** Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – Київ : Ін Юре, 2003. – 396 с.

2. **Дробот І. О.** Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : [монографія] / І. О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 232 с.

3. **Дробот І. О.** Ініціатива населення – ресурс гарантування місцевого самоврядування / І. О. Дробот // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 427 – 438.

4. **Міщенко М.** Громадська думка про земельну політику і земельну реформу в Україні / Михайло Міщенко // Національна безпека і оборона. – 2012. – № 1(130). – С. 3 – 20.

5. **Про звернення** громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

6. **Про продаж** земельних ділянок несільськогосподарського призначення : Указ Президента України від 19 січ. 1999 р. № 32/99. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

List of references

1. **Batanov O. V.** Konstytutsiino-pravovyi status terytorialnykh hromad v Ukraini : [monohrafiia] / O. V. Batanov ; za zah. red. V. F. Pohorilka. – Kyiv : In Yure, 2003. – 396 s.
2. **Drobot I. O.** Harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: teoretyko-metodolohichni aspekt : [monohrafiia] / I. O. Drobot. – Lviv : LRIDU NADU, 2010. – 232 s.
3. **Drobot I. O.** Initsiatyva naselennia – resurs harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia / I. O. Drobot // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. – Lviv : LRIDU NADU, 2006. – Vyp. 10. – S. 427 – 438.
4. **Mishchenko M.** Hromadska dumka pro zemelnu polityku i zemelnu reformu v Ukraini / Mykhailo Mishchenko // Natsionalna bezpeka i oborona. – 2012. – № 1(130). – S. 3 – 20.
5. **Pro zvernennia hromadian** : Zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1996 r. № 393/96-VR. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. **Pro prodazh zemelnykh dilianok nesilskohospodarskoho pryznachennia** : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 19 sich. 1999 r. № 32/99. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Надійшла до редколегії 18.12.17