

УДК 631.11

М. В. Шурик,

д. е. н., профектор з наукової роботи,

Івано-Франківський університет права ім. Короля Данила Галицького

РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ САМОВРЯДУВАННЯ

Обґрунтовується потреба участі місцевих органів самоврядування в організації сучасного земельного господарства. Запропоновано механізм та напрями впливу місцевої влади на запровадження приватної форми власності на землю АПК.

The author grounds the needs for local authorities self governing to take part in the organization of modern landownership. It suggests mechanism and ways of influence the local authority to implement private form of ownership at the lands of the agrarian industrial complex.

Ключові слова: реформування, власність, приватизація, відтворення, фінансування, дрібноземелля.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Використання, збереження, поліпшення та охорона земель сільського господарства в Карпатському макрорегіоні не відповідає вимогам ринкової економіки. Однією з причин недостатності відтворення земель АПК є певна індіферентність місцевих органів самоврядування щодо участі їх в процесах трансформації земельного фонду аграрного сектора.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Результатом земельної реформи в сільськогосподарському секторі економіки став швидкий розвиток господарств населення, в підпорядкуванні яких нині знаходиться переважна частина земельних ресурсів. Відомо, що в дореформений період у Карпатському макрорегіоні, який характеризується відносною малоземельністю та високою густотою сільського населення, основними користувачами й власниками сільськогосподарських угідь у дореформений період були колгоспи і радгоспи. Земельна реформа призвела до радикального перерозподілу переважаючої частини земель на користь домогосподарств, в результаті чого ними забезпечується переважаюче виробництво сільськогосподарської продукції. Вчені, посилаючись на досвід використання земель окремими господарствами населення, зазначають, що нині близько 80% аграрної продукції виробляється сімейними фермами, меншими за розмірами, ніж фермерські господарства. Розвиток дрібних господарств населення, на їх думку, сприятиме нарощен-

ню обсягу виробництва екологічно чистої продукції, яка на ринку продовольства користуватиметься великим попитом [11, с.57]. Напевно, мало хто передбачав, що через 13 років аграрної реформи (у 2003 році) в сільськогосподарському виробництві господарствами населення буде вироблено до 2/3 валової продукції сільського господарства, а в селянських (фермерських) господарствах — лише 3,5%, у великих сільськогосподарських підприємствах — 34% проти 70% в 1990 році [7, с.8].

Земельна реформа в аграрному секторі спричинила не лише перерозподіл земельного фонду на користь домогосподарств, а й призвела до зменшення кількості працівників у сільськогосподарських підприємствах. Проїшов перехід робочої сили з організованих колективних агроформувань у особисті господарства селян. У 1995 році в сільськогосподарських підприємствах Карпатського регіону було зайнято 343 тис. чол., у 2003 р. — лише 80 тис. чол. За досліджуваний період кількість зайнятих у сільськогосподарських підприємствах регіону щороку зменшувалась на 32.9 тис. чол. Основною сферою зайнятості сільських жителів стали особисті селянські господарства. У 2003 році на Львівщині в цих господарствах були зайняті 214,7 тис. чол., тобто 50.7% від загальної кількості зайнятих сільських жителів [1, с. 60]. Зважаючи на вагоме місце і роль, яку відіграють господарства селян у відтворювальному процесі, природно виникають питання: наскільки ефективно та науково обґрунтовано використовуються ними належні їм земельні ділянки? Чи оптимальною є пропорція між зе-

мельними ресурсами населення та обсягом виробництва сільськогосподарської продукції? Чи в змозі домогосподарства належним чином забезпечити не лише використання земельних паїв, а й виконувати заходи по їх збереженню, поліпшенню, охороні? Яким чином і за допомогою яких важелів можуть впливати місцеві органи самоврядування на дотримання вимог раціонального ведення земельного господарства? Яка перспектива участі господарств населення в подальшому розвитку сільськогосподарського сектора економіки? Ці та багато інших запитань нині потребують конкретної відповіді та вирішення.

Дослідження особливості розвитку домогосподарств в цілому та відтворення земельних ресурсів зокрема засвідчують, що не всі науковці, практики однозначно позитивно оцінюють їх діяльність. Зокрема, І. Гнибіденко стверджує, що лише 2—3% працездатного сільського населення може організувати свою справу, вони здатні до ведення бізнесу і до підприємництва у сільському господарстві [5, с. 19]. Посилаючись на європейський досвід, окремі вчені пропонують обмежити кількість домогосподарств. За європейськими нормами, дрібні господарства (до 2 га) відіграють соціально — економічну роль амортизатора ринкових реформ. Надання громадянам землі для товарного виробництва не може бути виправданим за економічними критеріями і ринковими вимогами [6, с. 61]. Таким чином, думки вчених щодо потреб і перспектив функціонування господарств населення не є однозначними. Очевидним є те, що розв'язання зазначеної проблеми слід дооручити місцевим органам самоврядування.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Обґрунтувати перспективу та передумови доцільності розвитку господарств населення в Карпатському макрорегіоні. Запропонувати найважливіші напрями регуляторного впливу органів місцевого самоврядування на процес відтворення земельних ділянок (паїв) у сільському господарстві.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Оцінка результатів трансформаційних процесів у сільському господарстві Карпатського макрорегіону дає змогу стверджувати, що однією з суттєвих причин незавершеності земельної реформи є недостатній вплив на неї держави та органів місцевого самоврядування, про, що переконливо засвідчує участь місцевої влади у процесах роздержавлення, паювання та приватизації земельних паїв господарствами населення. Пасивність має місце також щодо формування новітніх агроформувань, які б зуміли організувати земельні господарства відпо-

відно до умов конкуренції, змагальності, запровадження ринкових відносин. Треба зазначити, що недостатність впливу владних інститутів на відтворювальний процес у сільському господарстві не обмежується лише використанням земельних ресурсів. Насамперед, це стосується проблем збереження та поліпшення екології, механізму фінансування та інвестування аграрного сектора, розв'язання соціального пакету проблем тощо. Однак найбільш важлива регуляторна роль органів місцевої влади має бути відведена земельним ресурсам, які є базисом, синтезуючою основою процесу відтворення в сільському господарстві.

Участь місцевих органів самоврядування на селі в процесі трансформації земельних угідь має полягати насамперед у розробці відповідної програми розвитку, яка б регулювала механізм розв'язання поточних завдань та визначала перспективу, стратегію розвитку, включаючи й відносини землі. Ми повністю поділяємо думку учених, які пропонують місцевим органам влади найближчим часом завершити розробку довгострокових стратегій економічного й соціального розвитку та затвердити їх на сесіях місцевих рад [9, с. 8]. Інакше кажучи, процеси, що пов'язані з земельною реформою на селі, мають регулюватись місцевими органами самоврядування таким чином, щоби забезпечити виконання плану соціально-економічного розвитку кожного села, населеного пункту. Це стосується заходів державного регулювання економічного обороту землі, особливо на початковому етапі його функціонування, що має бути спрямоване на забезпечення: формування ринкової інфраструктури, яка опосередковує оборот земельних ділянок; оподаткування доходів, одержаних від трансакцій на ринку земель; встановлення дозволів на відчуження земельних ділянок та обмежень щодо набуття їх у власність; надання пріоритетних прав на придбання земельних ділянок; гарантування й захист прав суб'єктів ринку земель [10, с. 77].

Особливо важлива регуляторна роль органів самоврядування відводиться процесу приватизації земель господарствам населення та суб'єктами підприємницької діяльності. Аналіз регуляторного впливу на цей процес місцевих органів самоврядування засвідчує, що роздержавлення, паювання та приватизація земельних ресурсів не завжди достатньо контролювали місцеві органи влади. Прикладом індивідуальності стало проведення заходів у зв'язку з руйнацією державних і колективних сільськогосподарських підприємств. Практично роздержавлення та паювання, особливо на початковому етапі реформування земельних ресурсів, проходило без належної участі місцевих органів самоврядування. Саме тому нині в

Таблиця 1. Динаміка сільськогосподарських угідь Карпатського макрорегіону за категоріями землекористувачів і власників земель, (тис. га)

	2000 р.			2005 р.		
	Всього с. г. угідь	в тому числі		Всього с. г. угідь	в тому числі	
с. г підприємства		господарства селян	с. г підприємства		господарства селян	
Закарпатська	433.4	161.8	271.6	413.8	65.8	348.0
Івано-Франківська	524.4	197.7	326.7	498.9	108.4	390.5
Львівська	1131.9	489.1	642.8	1054.3	256.7	797.6
Чернівецька	458.6	239.4	219.2	454.0	128.7	325.3
Разом по макрорегіону	2548.3	1088.0	1460.3	2421.0	559.6	1861.4

досліджуваному макрорегіоні домінує дрібне земельне господарство, а не сільськогосподарські підприємства ринкового типу. Натомість пройшло подрібнення земельних угідь і перерозподіл їх на користь господарств населення (табл. 1).

Питома вага сільськогосподарських угідь у аграрному секторі Карпатського макрорегіону, що знаходяться в підпорядкуванні домогосподарств, становить близько 77% і зросла порівняно з 2000 роком на 20 пунктів. Перерозподіл аграрного земельного фонду на користь домогосподарств потребує адекватності посилення контролю влади за станом використання, збереження, поліпшення та охорони земель. Зважаючи на участь господарств населення у відтворювальному процесі (нині ними забезпечується виробництво зверх 3/4 валової продукції сільського господарства), їх розвиток в умовах запровадження ринкової моделі відтворення слід оцінити позитивно. Разом з тим, як засвідчують дослідження, не всі домогосподарства ведуть земельне господарство раціонально. Значна частина з них організовує відтворювальні процеси примітивно і практично вичерпала свій ресурс. Насамперед це стосується ресурсів праці, фінансів, відсталої матеріально — технічної бази, низького рівня професійності, організаторських здібностей тощо.

Особливо негативно впливає на підвищення ефективності господарювання вилучення земель з сільськогосподарського сектора взагалі. За аналізований період вони зменшились на 127,3 тис. га. Збереження темпів перерозподілу продуктивних сільськогосподарських земель на користь інших сфер економіки може призвести в майбутньому до негативних наслідків. Насамперед ускладниться розв'язання завдань по збільшенню розмірів землекористування в майбутніх суб'єктів підприємницької діяльності. Саме тому зусилля місцевих органів самоврядування нині мають бути спрямовані на призупинення цього негативного процесу, оскільки повернення земель є надзвичайно складним процесом, особливо у випадку їх реприватизації, націоналізації тощо.

Наступним важливим напрямком регуляторного впливу місцевих органів влади на селі слід вважати посилення контролю та участі в заходах приватизації земель аграрного сектора. Приватизована земельна ділянка згідно з вимогами чинного законодавства має статус недоторканості. До уваги слід приймати і те, що не всі

власники готові до реалізації прав власності. Повернути земельну ділянку у власність держави, місцевих органів самоврядування можна буде лише шляхом купівлі-продажу або націоналізації, тобто наслідки приватизації можуть бути непередбачуваними. Аналіз приватизації земельних ресурсів домогосподарствами сільськогосподарськими підприємствами, агроформуваннями інших організаційно-правових форм у аграрному секторі Карпатського макрорегіону засвідчують про існуючі тут колізії, невизначеність, зловживання тощо. Саме тому роль та участь місцевих органів самоврядування в приватизації має полягати в законодавчому розширенні їх прав. Нині участь сільської (селищної) ради полягає лише в розгляді на сесії заяви громадянина на право приватизації ним земельної ділянки. Рішення про приватизацію в абсолютній більшості випадків вирішується позитивно. В той же час цільове використання, можливість селянина забезпечити заходи по збереженню, поліпшенню та охороні сільськогосподарського угіддя, професійні знання агротехніки, фізична та фінансова неспроможність майбутнього власника залишається поза увагою регуляторних дій місцевої влади. Практично чинне земельне законодавство не наділяє органи місцевого самоврядування правом контролю за використанням уже приватизованих земельних площ.

Недостатність впливу місцевої влади на приватизаційні та постприватизаційні процеси земель у сільськогосподарському секторі економіки пояснюється декількома причинами. Найважливішими з них є: по-перше, недосконалість чинного законодавства приватизації земель; по-друге, відсутність у багатьох сільських населених пунктах концепції, програми соціально-економічного розвитку, складовою якої повинен бути процес приватизації земель; по-третє, проголошена ринкова модель в основу підвищення ефективності відтворення земельних ресурсів вкладає приватизацію сільськогосподарських угідь, приватну форму власності. Інші форми власності на землю швидше всього ігноруються або мають форма-

льний зміст. Результатом такого підходу до розв'язання проблеми аграрного сектора став поділ цілісних земельних масивів на земельні паї, власниками яких часто ставали особи, які практично ніякого відношення до неї не мають. Приватизовані земельні ділянки окремі з них хочуть використати для перепродажу по значно вищих цінах. Зрозуміло, що такий підхід до приватизації призводить нині до спекуляції земель. На нашу думку саме місцеві органи самоврядування повинні попередити, зупинити спроби зловживання, оскільки саме вони володіють найбільш достовірною інформацією щодо майбутнього власника землі. Право селянина приватизувати земельну ділянку має регулюватися місцевими органами самоврядування, виходячи з критеріїв доцільності, які б забезпечували не лише матеріальні інтереси майбутнього власника, а й суспільні потреби. Це аксіома, без якої приватизацію слід заборонити або тимчасово припинити. Приватизація як така не повинна стати панацеєю, що часто штучно використовується окремими провладними структурами для задоволення власних інтересів або осіб, інтереси яких вони любляють. Поширена думка про те, що лише приватне землеволодіння надає можливість інтенсивно й упевнено вести сільськогосподарське виробництво західноєвропейським досвідом зовсім не підтверджується. Навпаки, цей досвід свідчить, що сільськогосподарське виробництво може бути успішним як на приватних, так і на орендованих та державних землях [2, с. 9].

Приватизація земель у аграрному секторі певним чином порушує права інших громадян на користування цим природним ресурсом, оскільки, як відомо, земельний фонд обмежений, тому не всі мають можливість володіти ним. Папа Римський Іоанн-Павло II писав: "Бог дав землю всьому роду людському, щоб годувала всіх його членів без винятку, не ставлячи нікого у привілейоване становище" [5, с. 69].

Взагалі приватизація земель як така породжує нерівність серед членів суспільства й певним чином суперечить Конституції України в якій задекларовані рівні права всіх громадян на природні ресурси. Підкреслюємо, що мова йде в даному випадку лише виключно про негативні наслідки приватизації для суспільства.

Проблема приватизації земельних ресурсів не є новою. Ретроспективний аналіз доцільності запровадження приватної форми власності на землю в Карпатському макрорегіоні засвідчує, про існуючу дискусійність серед учених щодо її проведення ще до приєднання західних областей до складу України. "Так, як повітря не може бути приватною властністю, ані сонішне світло, так і все інше на світі, як уділене людям на спілку, не має бути под-

ілене, а власне тим всім повинні люди володіти гуртим" (тут нами використано мову оригіналу) [3, с. 6].

Єдиним власником земель має бути держава, оскільки земля являється загальнонаціональним багатством, що має забезпечувати потреби усіх громадян. Завдяки цьому зможе бути подолана конституційна невідповідність реалізації права кожного на природні ресурси. Держава може виступити в ролі єдиного землевласника, а землероби мають бути орендарями, що одержують свої ділянки на підставі строкового або безстрокового договору [8, с. 383].

Функції єдиного розпорядника земель на селі нині виконують місцеві органи влади, однак реально впливати на формування відносин власності вони не можуть, оскільки не мають для цього достатньо прав. Зазначена невідповідність пояснюється насамперед штучним формуванням у суспільстві, думки, що ринкова економіка найбільш ефективно функціонує в умовах "царства" приватної форми власності на земельні ресурси, без втручання держави. Практичне запровадження зазначеної теорії призвело до того, що власниками земельних ділянок у аграрному секторі Карпатського макрорегіону нині стало багато громадян, які не можуть належним чином організувати земельне господарство. Більше того, розцінюючи приватизацію як вседозволеність, їхні зусилля часто спрямовуються на виснажливе використання земельних паїв, ігноруючи при цьому заходами поліпшення, збереження та охорони земельних угідь.

Недостатній вплив місцевої влади та громадськості у Карпатському макрорегіоні спричинив до швидкого зростання покинутих і незадіяних земельних угідь, які нині заростають бур'янами й чагарниками.

Ми далекі від тієї думки, що приватизацію як форму власності на землю слід оцінювати виключно негативно. Окремі господарства селян, сільськогосподарські підприємства зуміли значно покращити використання, збереження, поліпшення та охорону приватизованих сільськогосподарських угідь. Разом з тим значна частина власників не вміє раціонально організувати земельне господарство. На наше переконання, масова, тотальна приватизація, особливо дрібних земельних паїв як самоціль не може бути виправдана, оскільки нині ще не сформовано умов її запровадження. Насамперед це стосується законодавчого її забезпечення, менталітету, відсутності професійних знань суб'єктів господарювання тощо.

Приватизація земель має бути предметом безпосереднього контролю місцевих органів влади. Насамперед це стосується регуляторних

дій у зв'язку з використанням, збереженням, поліпшенням та охороною земель у післяприватизаційний період. Значна частина власників часто не може забезпечити належне розв'язання не лише економічних, а й екологічних, соціальних та інших важливих проблем процесу відтворення земельних ресурсів.

Запровадження приватної форми власності для господарств населення та агроформувань в сільськогосподарському секторі економіки слід проводити вибірково. Головним критерієм, завдяки якому слід позитивно вирішити питання приватизації землі, має бути бізнес-план, у якому містяться конкретні заходи, розрахунки можливостей працювати в умовах жорсткої конкуренції.

Посилення регуляторного впливу місцевих органів самоврядування на процес формування земельних відносин потребує створення певних передумов, в числі яких важлива роль має бути відведена інвентаризації сільськогосподарських угідь. Результати її проведення можуть бути покладені в основу реорганізації земельного господарства відповідно до умов та вимог ринкової економічної моделі.

ВИСНОВКИ

Деструктивність організації земельного господарства в аграрному секторі економіки Карпатського макрорегіону значною мірою стала результатом недостатності регуляторних дій місцевих органів самоврядування. Низький рівень участі місцевих органів влади в трансформаційних процесах спричинений обмеженими її правовими функціями. Рівень участі місцевої влади в процесах роздержавлення, паювання та приватизації регулювався економічною моделлю, домінантою якої була тотальна приватизація земельних ресурсів при обмежувчій участі в них державних структур. Результатом реформи стало подрібнення цілісних земельних масивів на дрібні земельні ділянки, абсолютна більшість яких знаходиться нині в підпорядкуванні господарств населення. Індиферентність сільських органів влади до трансформації земель АПК підтверджується невинуватим знищенням багатьох сільськогосподарських підприємств, які належним чином організували використання, збереження, поліпшення та охорону земель.

Пасивна участь місцевих органів у трансформації земельних ресурсів, їх приватизації негативно вплинула в досліджуваному макрорегіоні на розв'язання економічних, екологічних, соціальних та інших важливих проблем. Саме місцева влада на селі має вирішувати доцільність приватизації сільськогосподарських угідь. Крім того, регуляторні дії владних структур повинні бути спрямовані на формування новітніх конкурентоспроможних аграр-

них підприємств.

Приватизацію земельних ділянок слід здійснювати, керуючись потенційними можливостями суб'єкта господарювання. Насамперед це стосується належної професійної підготовки, фінансової та матеріальної забезпеченості, менеджменту майбутніх власників тощо. Масова, особливо дрібна приватизація земель у сільському господарстві Карпатського макрорегіону не є виправданою ні економічно, ні екологічно, ні соціально, оскільки переважна частина власників спрямовує свої зусилля в основному на забезпечення економічних інтересів. Приватизація не повинна бути чисто механічним актом передачі землі у власність суб'єкта господарювання. Вона має будуватись з урахуванням суспільних інтересів. Означене потребує посилення регулюючого впливу місцевих органів самоврядування.

Література:

1. Біттер О. Грошові та сукупні доходи сільських домогосподарств Карпатського регіону // Економіка України. — 2006. — № 2. — С. 58—64.
 2. Бородіна О. М. Державне спрямування розвитку аграрного сектора економіки: виклики часу // Економіка та держава. — 2006. — № 5. — С. 8—11.
 3. Брентано Люйо. Етика і народна господарка в історії. Ректорська промова виголошена дня 23 листопада 1901 року. Чернівці, 1906. 45 с. З. друкарні тов. "Рускої Ради".
 4. Гнибіденко І. Маргіналізація сільського населення як фактор соціальної безпеки держави // Україна: аспекти праці. — 2004. — № 2. — С. 19.
 5. Енцикліка Святійшого отця Іоанна-Павла ІІ. — Львів, 1992. — С. 69.
 6. Лисецький А., Соломко М. Структурний розвиток сільського господарства України // Економіка України. — 2006. — № 12. — С. 54—61.
 7. Макаренко П. М. Методологічні аспекти функціонування господарств населення // Економіка АПК. — 2005. — № 12. — С. 8—14.
 8. Милль Дж. С. Основы политической экономии. — Т. 1. М., 1980. — С. 383.
 9. Оскольський В. Про перспективи становлення конкурентоспроможної регіональної економіки // Економіка України. — 2007. — № 12. — С. 4—11.
 10. Федоров М. М. Особливості формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні // Економіка АПК. — № 5. — С. 73—78.
 11. Шубравська О. Ринок органічної продукції та перспективи його розвитку в Україні // Економіка України. — 2008. — № 1. — С. 53—61.
- Стаття надійшла до редакції 10.03.2009 р.*