

Козир Н. І., ОНЮА

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ГАЛУЗІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Данная статья посвящена исследованию трансформации этапов становления украинского законодательства в области реализации земельных полномочий органами местного самоуправления.

Article is dedicated to analysis of Ukrainian legislation formation stages transformation in sphere of land warrant realization by local authorities.

Населення будь-якої країни концентрується в межах заселених земельних територій. Земельні ресурси є для людей найважливішим природним засобом життєдіяльності та умовою життєзабезпечення. Землі населених пунктів, на які поширюють свою юрисдикцію органи місцевого самоврядування, виконують дуже важливу роль – маючи відносно невелику площу, ці землі є місцем постійного проживання переважної більшості населення та базою зосередження основної маси капітальних вкладень. Особлива роль землі в житті суспільства, характер і масштаби земельних перетворень були і залишаються одним з вирішальних факторів, які визначають її роль в становленні та розвитку земельних відносин, що свідчить про надзвичайну актуальність та важливість обраної теми дослідження.

Характеризуючи ступінь наукової розробки теми, варто зауважити, що історія становлення українського законодавства в галузі реалізації земельних повноважень органами місцевого самоврядування, незважаючи на всю її стратегічну важливість, залишається мало розвинутою. Теоретичною основою для проведення дослідження стали праці таких українських науковців у галузі земельного права, як В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, В. К. Гуревський, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, В. В. Носік, О. М. Пашенко, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інших.

Метою даної публікації є аналіз історичних етапів становлення і розвитку українського законодавства в галузі реалізації земельних повноважень органами місцевого самоврядування.

Сьогодні Україна перебуває на черговому етапі пошуків оптимальної моделі територіальної організації влади, адже багаторіч-

ний досвід функціонування нинішньої системи продемонстрував її безперспективність, неможливість забезпечення сталого територіального розвитку, реальної організаційної та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування [1, с. 165]. Реформування місцевого самоврядування неможливе без оновлення конституційного регулювання системи територіальної організації влади, розробки низки законів про місцеве самоврядування.

Аналізуючи становлення земельного законодавства, ми прийшли до висновку, що компетенція органів місцевого самоврядування в період перебування території сучасної України в складі СРСР зводилася лише до права надання земельних ділянок в користування громадянам і юридичним особам. Землі в межах поселень знаходились у так званому «віданні» місцевих Рад народних депутатів, проте це не означало наявності інституту права комунальної власності на землю. Навпаки, ця обставина обумовила виникнення пов'язаних з цим проблем: з одного боку – місцеві Ради народних депутатів розпоряджались земельними ділянками державної форми власності, що не належали їм, без наявності оформлених в установленому порядку прав, з іншого – вони не мали можливості оформити своє право на землю, що, в свою чергу, породжувало неможливість вирішити чимало поточних проблем. Тому можна впевнено стверджувати, що поява в Україні інституту місцевого самоврядування в ході реформи місцевих Рад народних депутатів (1990-1992 роки) свого часу розцінювалася як свідчення еволюційного переходу України від тоталітарної командно-адміністративної системи до режиму політичної демократії правової держави.

Першою спробою трансформувати місцеві ради (які на той час входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування, і тим самим перейти від бюрократичної централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи, яка базується на визнанні місцевого і регіонального самоврядування, стало прийняття Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 року стало [2, с. 88]. Цей Закон в ст. 8 визначив, що економічну базу місцевого самоврядування становлять природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), комунальна та інша власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задо-

воленню соціально-економічних потреб населення відповідної території [3]. Зрозуміло, що вищезазначений Закон був перехідним актом, своєрідним компромісом між старою і новою моделями організації влади. Водночас, це відіграло вирішальну роль, як перший крок до становлення в Україні місцевого самоврядування, дозволило закріпити ряд його основоположних принципів, пов'язаних з правовою й фінансовою автономією місцевих органів влади у вирішенні земельних питань.

Хронологічно початок формування існуючої сьогодні в Україні системи територіальної організації влади можна пов'язати з 16 липня 1990 року – днем проголошення Декларації про державний суверенітет України. В цьому документі вперше за сімдесят років існування комуністичного режиму на території України було проголошено відмову від радянської системи організації влади, декларувався намір запровадження демократичних засад та принципів організації влади [4]. 90-ті роки ХХ століття ознаменувалися початком земельної реформи, що розпочалася з прийняттям Постановою Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року [5]. Тому перший етап розвитку законодавства України в галузі реалізації земельних повноважень органами місцевого самоврядування вважаємо правильним відраховувати саме з 1990 року, коли на зміну існуючого в нашій державі більш як півстоліття земельного ладу була запропонована диференціація публічної земельної власності.

Хочемо підкреслити, що проблема ефективності використання земель населених пунктів мала велике значення як в умовах планової, так і ринкової економіки. Але, якщо раніше ця проблема зводилась до доведення щільності характеристик використання територій до нормативних, то останнім часом кількість критеріїв ефективності використання території значно розширюється.

Вже 7 грудня 1990 року з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» на законодавчому рівні було визнане місцеве самоврядування, яке визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Відповідно до ст. 5 цього Закону, фінансово-економічну базу місцевого самоврядування становили природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і

тваринний світ), розпорядження якими здійснювалося сільськими, селищними і міськими Радами народних депутатів [6].

Пізніше, 18 грудня 1990 року було прийнято Земельний кодекс УРСР, в якому хоча і не передбачалась комунальна форма власності на землю, проте детально регламентувалися повноваження місцевих Рад народних депутатів в галузі земельних відносин щодо надання і вилучення земель, ведення земельно-кадастрової документації, здійснення контролю за використанням та охороною земель, вирішення земельних спорів тощо [7]. Слід зазначити, що наступна редакція Земельного кодексу України від 13 березня 1992 року абсолютно не розширила правосуб'єктність місцевих Рад.

Наступним кроком до подальшої децентралізації територіальної організації влади в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». В новій редакції Закону місцеве самоврядування розглядалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції, законів та власної фінансово-економічної бази». З прийняттям цієї редакції Закону розпочинається другий етап становлення українського законодавства в галузі реалізації органами місцевого самоврядування своїх земельних повноважень.

На формування правової моделі місцевого самоврядування і визначення механізму реалізації земельних повноважень органів місцевого самоврядування значною мірою вплинули і міжнародно-правові акти, які за умови отримання згоди на їх обов'язковість Верховною Радою України, відповідно до ст. 9 Основного Закону, є частиною українського законодавства [8]. Зокрема, відповідно до ст. 1 Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав від 29 жовтня 1994 року, під місцевим самоврядуванням розуміли систему організації діяльності населення (місцевих територіальних громад) для самостійного і відповідального вирішення питань місцевого значення відповідно до законів держав [9].

Важливо також підкреслити, що 15 жовтня 1985 року в Страсбурзі було укладено, а 6 листопада 1985 року від імені України було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України лише 15 липня 1997 року, після чого вона стала частиною національного законодавства

України. Таким чином, було закладено законодавчий фундамент для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до ст. 4 Європейської хартії, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [10].

На формування українського законодавства в галузі становлення правового інституту місцевого самоврядування, в тому числі щодо правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в земельних правовідносинах вплинув також Модельний закон про загальні принципи організації місцевого самоврядування, прийнятий на десятому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД в 1997 році. Володіння, користування і розпорядження власністю територіальних громад, регулювання планування і забудови територій муніципальних утворень, контроль за використанням земель на території муніципального утворення, участь в охороні довкілля на території муніципального утворення належать, відповідно до ст. 9 Модельного закону про загальні принципи місцевого самоврядування, до питань місцевого значення. Територію муніципального утворення становлять землі міських, сільських поселень, прилеглі до них землі загального користування, рекреаційні зони, землі, необхідні для розвитку поселень, та інші землі, незалежно від форм власності і цільового призначення, віднесені до території муніципального утворення відповідно до закону. Передбачено, що наявність території поселення чи частини поселення в складі території муніципального утворення є обов'язковим [11].

Слід зазначити, що розробка правової політики у галузі місцевого самоврядування до прийняття Конституції України 1996 року відбувалася в умовах гострої конфронтації різних політичних сил. Конституція України заклала необхідний правовий фундамент організації влади на місцях, що передбачає поєднання державного управління на регіональному рівні із місцевим самоврядуванням і визнає існування комунальної власності на землю в Україні.

Перехід до демократичних методів управління в умовах становлення ринку зумовив, як зазначає М. В. Шульга, необхідність нового підходу до правового регулювання земельних відносин, пов'язаного із скасуванням централізму та монополії державної власності на землю [12, с. 2].

Важливою віхою в історії становлення українського законодавства в галузі регулювання земельних відносин за участю органів місцевого самоврядування стало прийняття 21 травня 1997 року Закону України «Про місцеве самоврядування», який відповідно до положень Конституції України визначив систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади і принципи організації, діяльності і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [13]. Тому 1997 рік ознаменував початок третього етапу розвитку українського законодавства, що регламентує участь органів місцевого самоврядування в земельних відносинах.

Проте вже наприкінці 90-х років ХХ століття стала відчуватися гостра недостатність нормативної і методичної бази в галузі земельних відносин. Земельне законодавство України було надзвичайно заплутаним і ускладненим, в тому числі і стосовно правосуб'єктності учасників земельних відносин. Існувала значна кількість законів і підзаконних нормативно-правових актів, які так чи інакше стосувалися реалізації повноважень місцевих органів влади стосовно земельних питань, але вони були безсистемними. Чимало положень не лише земельного законодавства СРСР і УРСР, але й новітнього земельного законодавства незалежної України або фактично втратили юридичну силу, або вже поставало питання про їх правомірність. Все більш очевидними ставали прогалини в земельному законодавстві з питань набуття і реалізації прав на землю, розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження землями, а також управління земельним фондом України. Зазначені недоліки земельного законодавства свідчили про те, що воно вже не могло виступати повноцінним регулятором відповідних земельних правовідносин за участю органів місцевого самоврядування.

Суспільні відносини, які виникали у сфері формування та реалізації земельних повноважень органами місцевого самоврядування, частково були урегульовані в Указі Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні», розпорядженні Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 123 «Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні» та від 13 вересня 2001 р. № 437 (437-2001-р) «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики».

Не дивлячись на наявність значної кількості нормативно-правових актів, сьогодні доводиться констатувати, що Закон України «Про місцеве самоврядування», інші законодавчі акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, на сьогодні не повною мірою врегульовують питання організації діяльності територіальних громад і реалізації ними земельних повноважень [14, с. 27]. Зокрема це стосується питань розпорядження та управління землями комунальної власності, міжбюджетних відносин, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, співвідношення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, а також форм взаємодії територіальних громад, співробітництва у реалізації земельних повноважень тощо. Вирішення вищезазначених проблем і колізій в земельних питаннях безпосередньо пов'язувалося з проблемою прийняття Земельного кодексу України.

В умовах реформування земельних відносин виникла гостра потреба в детальному законодавчому регулюванні повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин. Тому логічним продовженням процесу становлення законодавчих положень участі органів місцевого самоврядування в земельних відносинах стало прийняття 25 жовтня 2001 року Земельного кодексу України, який питанням правосуб'єктності місцевих рад як представницьких органів влади присвятив чималу увагу в Главі 2 [15].

Розглядаючи стан українського законодавства в галузі реалізації земельних повноважень органами місцевого самоврядування необхідно враховувати, що органи місцевого самоврядування виступають в земельних правовідносинах в двох якостях: суб'єкта господарської діяльності і суб'єкта влади. В якості суб'єкта господарської діяльності органи місцевого самоврядування, як і будь-який інший власник, самостійно володіють, користуються і розпоряджаються землями комунальної форми власності відповідно до чинного законодавства. В якості суб'єкта влади, органи місцевого самоврядування беруть участь в межах своєї компетенції в правовому регулюванні земельних відносин.

На сьогодні земельну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування неможливо розглядати в контексті їх участі у відносинах, що регулюються конституційним, адміністративним,

цивільним чи іншими галузями права у зв'язку з особливостями об'єкту цих правовідносин – землею.

Розв'язання загальних проблем законодавчого регулювання земельних відносин за участю органів місцевого самоврядування пов'язано з вирішенням комплексу завдань конституційно-правового характеру, основними з яких є прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування», комплексне законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування, правове забезпечення здійснення земельної політики, проведення адміністративної реформи, правове забезпечення функціонування суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування можуть ефективно реалізувати свої земельні повноваження лише за умови оптимального поєднання безпосередньої і представницької демократії, адже цілком очевидно, що територіальна громада, яка хоч і проголошені первинним суб'єктом місцевого самоврядування, об'єктивно не може вирішувати безпосередньо всі земельні питання місцевого значення, що віднесені Конституцією і законами України до її відання, оскільки в багатьох випадках форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад мало пристосовані для оперативного прийняття управлінських рішень з питань розпорядження землями, надання і вилучення земель, управління землями населених пунктів, і також вирішення земельних спорів. Особливо це стосується територіальних громад великих поселень, де можливості застосування різноманітних форм безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування обмежені.

На підставі вищезазначеного, автором виокремлено три етапи становлення і розвитку законодавства в цій сфері: 1) зародження інституту місцевого самоврядування і започаткування земельної правосуб'єктності його органів (1990 – 1992 роки); 2) становлення системи місцевого самоврядування в Україні і наділення місцевих рад конкретними повноваженнями в галузі земельних відносин (1992-1996 роки); 3) подальше удосконалення правового регулювання участі органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин (1997 і до цього часу).

Не дивлячись на наявність значної кількості нормативно-правових актів, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші нормативно-правові акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, на сьогодні не повною мірою врегульовують питання

організації діяльності територіальних громад і реалізації ними земельних повноважень. Тому територіальні та правові межі компетенції органів місцевого самоврядування в земельних відносинах можуть бути визначені шляхом прийняття таких законів України, як, наприклад, «Про територіальний устрій України», «Про правовий статус міста Севастополя», «Про правовий статус областей і районів України», «Про правовий статус міст». Метою прийняття цих законодавчих актів передусім має стати конкретизація й подальша інституціоналізація земельної компетенції (предметів відання, повноважень) органів місцевого.

Література:

1. Малиновський В. Територіальна організація влади: підходи до розуміння поняття / В. Малиновський // Вісник Національної академії державного управління. – 2002. – № 2. – С. 165-171.
2. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР від 9 квітня 1990 року // Відомості Верховної Ради СРСР. – Офіц. вид. – 1990. – № 16. – Ст. 267.
3. Кравченко В. В. Становлення та розвиток законодавства України про місцеве самоврядування / В. В. Кравченко // Українська академія держ. упр. при Президентові України: зб. наук. пр. – Вип. 1: Актуальні питання втілення в життя положень Конституції України. – К., 1999. – С. 87-96.
4. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 42.
5. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
6. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 7 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
7. Земельний кодекс УРСР: за станом на 18 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.
8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Декларація о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества от 29 октября 1994 года // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – № 6. – С. 85-89. –

10. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, ратифікована Законом від 15.07.97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления: Модельный закон: принят на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (пост. № 10-17 от 6 декабря 1997 г.) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – М., 1998. – № 16. – С. 349-388. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iacis.ru/data/prdoc/062.rar>
12. Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин у сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук / М. В. Шульга. – Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1998. – 32 с.
13. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
14. Приступа М. Основні напрями розвитку місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи / М. Приступа // Вісник Української академії державного управління. – 2007. – № 3. – С. 26-32.
15. Земельний кодекс України: за станом на 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27.

Сальман І. Ю., Білоцерківський національний аграрний університет

МІСЦЕ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

В статье рассматриваются проблемы законодательного закрепления аграрной реформы в независимой Украине. Описаны характерные черты отдельных этапов этого процесса.

In the article the problems of the legislative fixing of agrarian reform in independent Ukraine are examined. Characteristics of separate stages of this process are described.

Необхідно з'ясувати поняття земельної реформи та її місце в забезпеченні правового регулювання діяльності суб'єктів підприємництва в аграрному секторі економіки.