

# ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗМІН ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ



**Антон ТРЕТЯК,**  
заступник голови  
Державного комітету України із земельних ресурсів

**З**емельна політика має першорядне значення для забезпечення стійкого розвитку, раціонального управління, добробуту населення та економічних можливостей сільських і міських жителів, а також – для подолання бідності. Тому дослідження у сфері земельної політики та аналіз конкретних заходів з вирішення проблем, пов'язаних із землею, є завжди актуальними й викликають інтерес суспільства та вчених. Однак не завжди матеріали таких досліджень доводилися до урядових розробників політики та інших зацікавлених сторін з метою забезпечення максимальних результатів. Внаслідок цього дискусії з питань формування земельної політики найчастіше розгорталися навколо вже сформованих концепцій та ідеологем, а не були результатом всебічного аналізу потенційної ролі земельної політики в розвитку суспільства, можливостей втручання держави в цю сферу діяльності, а також механізмів, які можуть бути використані для досягнення найбільш справедливих соціально-економічних цілей. За відсутності результатів такого аналізу, потенціал земельної політики як каталізатора соціальних та економічних перетворень найчастіше реалізується не повністю.

Метою цієї статті є дослідження впливу політики держави на земельні відносини на підвищення ефективності використання земельного та людського потенціалу для сприяння стійкому розвитку економіки країни та скороченню зубожіння шляхом передачі результатів цих досліджень у розпорядження розробників політики, неурядових організацій, вчених, а також більш широкого кола осіб, зокрема громадськості, які опікуються чи повинні опікуватися проблемами розвитку сільських територій та суспільства в цілому.

## Поточні результати земельної реформи

Протягом майже 18 років, що минули від започаткування в Україні земельної реформи, пройдено складний шлях роздержавлення та приватизації земель, становлення нового земельного ладу. На це були спрямовані численні законодавчі та нормативні акти, зокрема – і розроблені та прийняті в цей період три земельні кодекси України, які оновлювалися відповідно до вимог часу. Недостатність законодавчої бази неодноразово компенсувалась указами Президента, спрямованими на прискорення земельної реформи. Проте практично не вдалося досягти її фундаментальної кінцевої мети – **забезпечення раціонального, ефективного та екологічно безпечного використання земельних ресурсів та охорони земель.**

Через нестачу коштів на заходи землеустрою та охорони земель від негативних природних та антропо-техногенних впливів, на відтворення родючості ґрунтів, їх якісний стан погіршується, рівень продуктивності сільськогосподарських угідь у переважній більшості господарств залишається низьким, земельність несільськогосподарських галузей залишається високою. Кошти, що виділяються державою на охорону земель, є мізерними, державні заходи в цьому напрямі майже припинено. Так, від плати за землю з 2000р. по 2008р. надходження зросли з 1,4 млрд. грн. до 6,7 млрд. грн. Згідно зі ст.22 Закону України “Про плату за землю”, ці кошти повинні використовуватися винятково для таких цілей, як здійснення заходів з охорони земель, землевпорядкування, ведення



земельного кадастру, облаштування інфраструктури. Однак, фактично, за ці роки на заходи з проведення земельної реформи та охорону земель виділялося лише 1,2-2,0% вказаних сум.

Не забезпечується в повному обсязі право власності на землю. Конституцією України визначено, що право власності на землю гарантується (ст.14). Кожен має право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю (ст.41). Проте, відсутність системи гарантування прав власності на землю та інституційного забезпечення обігу земельних ділянок спричиняє мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного виробництва, що практично обмежує право власності на землю.

З 1999р. не приймається проект закону “Про державний земельний кадастр”, а відповідно – не створена автоматизована система ведення державного земельного кадастру, яка є документованою інформаційною основою системи гарантування державою прав власності.

Тим часом, згідно з теорією власності, обов’язковими умовами функціонування власності в економічних відносинах є: (1) сертифікація прав власності; (2) вільний обіг прав власності; (3) наявність системи гарантування прав власності. Жодна з цих обов’язкових умов в Україні не забезпечена, що відповідно впливає на залучення землі як капіталу до економіки країни.

**Отже, ситуація у сфері земельних відносин, використання та охорони земель залишається складною і такою, що вимагає невідкладних заходів з її покращення.** Найгострішими проблемами є:

- відсутність на 18 році земельної реформи концепції розвитку земельних відносин;
- незавершеність земельного законодавства;
- нерозвинутість економічних і правових відносин власності;
- низька ефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням;
- недосконалість інфраструктури ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення;
- відсутність автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру як обов’язкового елемента гарантування прав власності на землю;
- недосконалість процедур перерозподілу земель;
- відсутність загальнодержавної програми використання та охорони земель, територіального землеустрою, диференційованого оподаткування тощо.

Роботи з раціоналізації землекористування та охорони земель проводяться повільно, не розробляють сівзміни на землях сільськогосподарських підприємств і, як результат – деградація ґрунтового покриву окремих територій досягла критичного стану. Продовжується негативна тенденція різкого зниження рівня гумусу у ґрунтах України (щорічне зниження на 0,5-0,6 т з 1 га).

Відсутнє перспективне планування землекористування на землях рекреаційного призначення, промисловості, транспорту, енергетики, оборони та іншого призначення, не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування. Низькою залишається ефективність використання земель у сільському

господарстві, не запроваджено до економічного обігу земельний капітал.

Головним результатом земельної реформи в Україні стали структурні зміни в розподілі земель як за формами власності та господарювання, так і за кількістю землевласників і землекористувачів. Держава перестала бути земельним монополістом. У її власності залишилося менше половини загальної площі земель країни. Значна частина продуктивних земель передана у приватну власність, близько 7 млн. громадян отримали сертифікати на право на земельну частку (пай). Більшість сертифікатів замінені Державними актами на право приватної власності на земельну ділянку. Формуються принципово нові земельні відносини, в основі яких лежить приватна власність на землю, що дає право її оренди, спадкування, дарування, міни тощо.

Загалом, у власності держави перебуває 29,6 млн. га (49%), у приватній – 30,6 млн. га (50,8%) і 117 тис. га (0,2%) – у колективній.

Ще глибші зміни у структурі власності відбулись із землями сільськогосподарського призначення. Із 41,7 млн. га загальної площі сільськогосподарських угідь у державній власності залишилось 11,4 млн. га (27,3%), у приватну власність передано 30,3 млн. га (72,7%), а в колективній – залишилося 42,8 тис. га (0,1%).

*Таким чином, на сьогодні в Україні пройдено найскладніший етап земельної реформи – проведено роздержавлення і приватизація земель сільськогосподарського призначення. Започатковано ринковий обіг земельних ділянок поміж землевласниками та землекористувачами, хоча він поки що не є повноцінним, оскільки існує заборона на відчуження земельних ділянок для ведення товарного господарства та земельних часток (паїв) за винятком успадкування та вилучення для суспільних потреб. Практично цим створено початкові умови для ефективного господарювання на землі в ринковій економіці.*

Водночас, **під час земельної реформи та реформування аграрного сектору набули розвитку певні тенденції**, що мають неоднозначні наслідки. До них слід віднести наступні.

1. *Спрямованість дії Уряду з перерозподілу земель насамперед на окремі ділянки в окремих галузях, а не на територіальне планування землекористування на перспективу (хоча б до 2020р.).* Таким чином, немає прогнозів розвитку землекористування території через відсутність зонувannya земель, продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення здійснюється за заниженими цінами. Перенесення уваги Уряду з перерозподілу окремих земельних ділянок на розвиток земельних ділянок, які знаходяться в користуванні та власності (в межах територій) дасть можливість додатково залучити до бюджету близько 1 млрд. грн.

2. *Парцеляція земельних масивів і створення великої кількості невеликих за площею малоефективних господарств.* Законодавче закріплення можливості реалізації громадянами права вимоги на відведення земельної частки (паю) в натурі (на місцевості) створило умови для формування великої кількості малих за площею угідь товарних господарств (середній розмір землекористування товарних сільськогосподарських підприємств 31,8 га (70 тис. на площі 22 млн. га).

Станом на 1 липня 2008р., залишилося 405 колективних сільськогосподарських підприємств середньою площею угідь 345 га на одне господарство.



Поступово зменшується кількість і площа угідь у використанні державних сільгоспідприємств.

На фоні загальної тенденції зниження кількості великих товарних господарств і зменшення середньої площі угідь в їх користуванні послідовно збільшується кількість фермерських господарств і площа їх землекористування (сьогодні їх нараховується 49,7 тис. на площі 4,1 млн. га, середній розмір господарства – 82 га). Високими темпами зростає кількість т.зв. “ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва” і площа земель у їх користуванні. Протягом 2000-х років кількість цих ділянок зросла до 2,5 млн. На початок 2009р., майже 9% сільськогосподарських угідь товаровиробників знаходиться у використанні цих невеликих господарств із середньою площею 3,6 га. У цілому, сільськогосподарське землекористування розмірами від 500 га до 5 000 га складає лише 45%.

3. *Формування “товарних масивів сільськогосподарських земель” на основі оренди землі у дрібних власників.* У результаті земельної реформи, роздержавлення і приватизації, 27 млн. га земель сільськогосподарського призначення стали власністю 6,9 млн. громадян середнім розміром земельної частки (паю) близько 4 га. Більша частина земельних часток передається в тимчасове користування (насамперед, на умовах оренди) великим сільськогосподарським підприємствам. Сьогодні такі підприємства використовують 18,8 млн. га сільськогосподарських угідь, з яких понад 90% орендують у громадян.

Процес подрібнення земельних ділянок у власності громадян продовжується через реалізацію права спадкування. За даними земельного обліку, станом на 1 січня 2009р., кількість нотаріально посвідчених переходів права на земельну частку (пай) шляхом успадкування становила 893 тис., тобто вже близько 13% загальної кількості виділених паїв. При цьому, в більшості випадків земельні ділянки успадковують кілька спадкоємців. Це означає, що число власників земельних часток є сьогодні вже значно більшими, ніж на початку паювання земель державного земельного фонду.

Орендування землі у дрібних власників має негативні сторони для колективних сільськогосподарських товаровиробників.

- *По-перше*, доводиться укладати договори оренди з багатьма власниками земельних часток, включаючи спадкоємців, більшість з яких проживають у містах, а то й за кордоном. Більшість договорів оренди укладаються на короткий термін (переважно на п’ять років). Часте переукладання договорів, розрахунки з виплати орендної плати багатьом орендодавцям зумовлює значний обсяг робіт, пов’язаних з орендуванням землі.
- *По-друге*, господарювання на орендованій землі унеможливує довгострокове іпотечне кредитування сільськогосподарських товаровиробників, що не дозволяє технічно та технологічно переоснастити сільськогосподарське виробництво.
- *По-третє*, на практиці часто застосовується виокремлення земельних часток для заснування фермерського господарства, передачі іншому орендарю чи приєднання до особистого селянського господарства, що спричиняє порушення цілісності земельних масивів, руйнування сівозмін, а то й створює череззужжя. Все це не сприяє підвищенню ефективності товарного виробництва.

**Вихід із ситуації, що склалася, пов’язаний насамперед із запровадженням державної політики землевпорядкування земель сільськогосподарських товаровиробників і концентрації (консолідації) земель на основі цивілізованих механізмів земельного ринку<sup>1</sup>.**

4. *Різка зниження продуктивності угідь, погіршення їх якісного стану.* У період паювання і приватизації землі та реформування організаційної структури аграрного сектору практично не виділялися кошти на відтворення родючості ґрунтів і захист земель від негативних впливів природного та антропогенного характеру. Це призвело до значного поширення деградації ґрунтів, зниження їх продуктивності.

Не сприяє покращенню ситуації й охарактеризований вище стан орендних відносин. Як зазначалося, більшість (близько 87%) договорів оренди землі укладаються терміном до п’яти років. Це не відповідає технологічним вимогам ротації сівозмін, загалом не стимулює орендаря до інвестування довгострокових проектів охорони земель і відтворення родючості ґрунтів. Наразі орендар вкладає кошти в засоби, які щорічно повністю переносять свою вартість у новостворений продукт – мінеральні добрива та пестициди, які, своєю чергою, за великих доз внесення, зумовлюють подальше виснаження та забруднення ґрунтів. Тому **важливо налагодити дієвий контроль з боку державних землеохоронних органів над дотриманням чинного законодавства щодо екологічного, раціонального використання продуктивних угідь землевласниками та землекористувачами, використовуючи всі можливі заходи як стимулюючого, так і примусового характеру.**

Стратегічним напрямом використання земельного фонду країни повинна стати його *оптимізація шляхом*

<sup>1</sup> Зокрема, в зарубіжних країнах, які впровадили механізми активізації процесів концентрації земель у ефективних товаровиробників (Болгарія, Польща, Угорщина, Чехія), були створені спеціалізовані фонди, які викуповують розрізнені ділянки сільськогосподарських угідь і вже підготовлені (консолідовані) земельні масиви передають в оренду. Це сприяє здешевленню організаційних витрат на оренду землі та обробіток консолідованих масивів.



встановлення економічно та екологічно обґрунтованих співвідношень між різними факторами та видами землекористувань. Враховуючи, що в результаті земельної реформи понад дві третини сільськогосподарських угідь, у т.ч. майже чотири п'ятих ріллі, перебуває у приватній власності, необхідно розробити механізм їх трансформації, передбачивши викуп земель державою (якщо вони передаються, наприклад, до держлісфонду), відшкодування власникам і землекористувачам втрачених прибутків, коли орні землі відводяться під консервацію або трансформуються в кормові угіддя. За згодою власників земельних ділянок, які підлягають виведенню з інтенсивного обробітку, можна й надалі залишити ці ділянки в їх власності як площі під лісом чи кормовими угіддями з відповідним зазначенням виду угіддя в державному акті про право приватної власності на землю.

З метою покращення аграрного землекористування, підвищення його ефективності і створення умов для формування конкурентоспроможного аграрного виробництва, необхідно вжити радикальних заходів з оптимізації структури посівних площ з урахуванням екологічних чинників і вимог екологічної безпеки господарювання в аграрній сфері. Зокрема, доцільно запровадити суттєві штрафні санкції за перевищення допустимих нормативів рівня використання земель і деградації ґрунтів.

Для виконання таких завдань необхідно:

- завершити інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення і впровадити автоматизовану систему державного земельного кадастру;
- розробити механізм відшкодувань власникам земельних ділянок у випадку виведення їх з інтенсивного обробітку;
- законодавчо унеможливити безпідставне переведення сільськогосподарських земель в інші категорії, особливо – під забудову, враховуючи, що за певних умов і потреб після відтворення їх родючості, освоєння нових технологій екологічнобезпечного використання угідь певна частина таких земель може бути повернена до обробітку.

Попри те, що в Україні діє мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, в юридичній практиці за відпрацьованими легітимними схемами постійно здійснюються операції з відчуження. Серед таких схем можна назвати наступні.

- *Перша* – базується на ст.244 Цивільного кодексу України, за якою розпорядження земельною ділянкою може здійснюватися за довіреністю. Норма чинного Земельного кодексу про мораторій забороняє лише власникам земельних ділянок (паїв) продавати або в інший спосіб відчужувати належні земельні ділянки (паї), якщо ж власник доручить це третій особі, то операції купівлі-продажу здійснюються цією особою відповідно до Цивільного кодексу.
- *Друга* – базується на ст.635 Цивільного кодексу, яка дозволяє використання для операцій з землею такого виду договорів, як попередній. При цьому, майбутній покупець земельної ділянки укладає з її власником попередній договір, в якому власник землі зобов'язується укласти основний договір купівлі-продажу належної йому земельної ділянки після припинення дії мораторію.

- *Третя* – базується на умовах договору оренди землі, до якого вноситься пункт щодо беззаперечного продажу земельної ділянки орендарю відразу після скасування мораторію. В таких випадках, як правило, сума вартості землі орендодавцю виплачується в момент підписання договору оренди, а він, своєю чергою, дає письмове зобов'язання повернути гроші в разі, якщо такий продаж з тих чи інших причин не відбудеться.

Найпопулярнішим способом обходу встановленого мораторію є укладання попередніх договорів купівлі-продажу, які повинні набути чинності після завершення дії мораторію. Причина цього – огріхи в чинному земельному законодавстві.

Найбільш небезпечним на сьогодні є те, що ніхто в Україні не має достовірної інформації про масштаби цих тінювих операцій у сфері купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення і про те, чим ці негативні явища в майбутньому (недалекому і стратегічному) загрожують селянам та національній економіці.

У період 2000-2008рр. кількість господарств, що мають понад 10 тис. га сільськогосподарських угідь, збільшилася на 44%, а кількість тих, що мають від 500 до 5 000 га, постійно зменшувалася. Серед господарств цієї групи переважають вертикально-інтегровані структури холдингового типу.

Створення дуже великих організаційних структур типу латифундій у середньостроковій та довгостроковій перспективі таїть у собі ряд загроз, з точки зору їх конкурентоспроможності, як для них самих, так і для аграрного сектору в цілому. **Небезпека полягає в екологічному, соціальному та правовому полях.**

Механізм концентрації земель шляхом оренди потребує певного вдосконалення з урахуванням економічних, соціальних та екологічних чинників. **З метою запобігання поширенню монополії, пропонується встановити можливу максимальну площу оренди однією юридичною чи фізичною особою, враховуючи регіональні особливості аграрного виробництва.** Вкладання капіталу в землекористування з боку переробних підприємств доцільно дозволити лише на умовах оренди землі, але також з певними обмеженнями розмірів загальної площі орендованих угідь та обов'язками участі таких інвесторів у соціально-економічному розвитку сільських територій. Підприємствам, основним видом діяльності яких є несільськогосподарська (крім переробних), доцільно заборонити оренду (а згодом і купівлю) земель сільськогосподарського призначення. Такі обмеження існують в інших країнах, натомість держава всіляко сприяє зайнятості селян в агровиробництві.

### Наступний розвиток земельної реформи

Ретроспективний огляд перебігу земельної реформи, оцінка її позитивних результатів і негативних наслідків свідчать, що загалом проведено значний обсяг робіт з трансформації власності на землю, передачі більшої частини земель, особливо сільськогосподарського призначення у власність громадян. **Водночас кінцевої мети земельної реформи досягти поки що не вдалося:** (1) не забезпечується вискоєфективне, екологічнобезпечне використання земельних ресурсів; (2) земельні відносини не повністю відповідають вимогам ринкової економіки.

Тому після проведення найскладнішого етапу земельної реформи – роздержавлення земель сільськогосподарського призначення, утвердження приватної



власності на землю, важливим завданням у цій сфері є врегулювання та вдосконалення земельних відносин з урахуванням трансформації суспільних відносин загалом, економічної ситуації у країні, вітчизняних і світових тенденцій розвитку земле- та природокористування. При цьому, слід зважати на перспективи входу України до світового ринкового простору та необхідність забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного виробництва, що потребуватиме раціоналізації землекористування як з точки зору його економічної ефективності, так і забезпечення охорони всього земельного фонду та організації екологічнобезпечного його використання.

**Подальший розвиток земельної реформи, вдосконалення розвитку економічних відносин власності на землю, регулювання земельних відносин пропонується здійснювати на таких концептуальних засадах:**

- забезпечення суспільно-політичної та соціальної функцій землі як території держави і власності Українського народу – врахування в побудові земельних відносин функцій землі як виробничого ресурсу території, складової навколишнього природного середовища;
- державне забезпечення громадянам і юридичним особам захисту прав власності на землю та землекористування, включаючи оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- переважаче залучення до ринкового обігу прав на землю, а не самої землі;
- надання пріоритету під час перерозподілу земель сільськогосподарського призначення дотриманню соціальної справедливості;
- врахування пріоритетності екологічних вимог до охорони земель як складової екосистеми, відтворення та раціонального використання продуктивних земель;
- безумовне дотримання всіма землевласниками та землекористувачами норм чинного законодавства, положень інших нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини;
- органічне поєднання правового, еколого-економічного та адміністративного аспектів регулювання земельних відносин для досягнення головної мети: створення умов високо-ефективного, раціонального використання земельного фонду країни, особливо – цінних земель.

Головним завданням сучасної **державної політики у сфері аграрного землекористування** й надалі залишається таке вдосконалення земельних відносин, яке б забезпечувало раціональне використання та охорону продуктивних земель на основі екологізації, охорони та захисту землі як складової навколишнього природного середовища, збереження, примноження та відтворення її продуктивної сили як природного ресурсу.

Виходячи з наведеного, **пріоритетними напрямками** подальшого розвитку земельної реформи та вдосконалення земельних відносин слід вважати:

(1) удосконалення системи державного управління земельними ресурсами; продовження формування необхідної законодавчої і нормативної бази з питань

землекористування та функціонування ринку земель, особливо сільськогосподарського призначення;

(2) удосконалення економічного механізму регулювання земельних відносин (цінове регулювання ринкового обігу земельних ділянок; удосконалення методики та постійне оновлення нормативної грошової оцінки земель; запровадження автоматизованої системи обліку платників земельного податку та плати за оренду землі; економічне стимулювання раціонального використання продуктивних угідь та охорони земель; дієве застосування санкцій за порушення чинного законодавства у сфері земельних відносин і землекористування та за дії, що спричиняють погіршення якісного стану та деградацію земель тощо;

(3) проведення землеустрою сільських територій і землевпорядкування новостворених сільськогосподарських підприємств відповідно до вимог концепції сталого розвитку та необхідності застосування контурно-меліоративної організації території аграрних підприємств усіх форм власності та господарювання на землі;

(4) удосконалення порядку та системи ведення земельного кадастру та моніторингу земель; забезпечення землевласників і землекористувачів інформацією про придатність земель та їх якість з метою використання цієї інформації у процесі здійснення господарської діяльності, під час операцій купівлі-продажу, оренди земель, економічному стимулюванні раціонального використання та охорони земель;

(5) створення правових і соціально-економічних механізмів ефективного реалізації прав власності на землі сільськогосподарського призначення (завершення видачі Державних актів на право приватної власності на земельну ділянку; забезпечення набуття та використання прав власності на землю відповідно до Конституції України; розмежування земель різних форм власності та користування);

(6) державне сприяння концентрації та консолідації (об'єднання) земельних угідь сільськогосподарського призначення в руках ефективних аграрних менеджерів, насамперед, шляхом кооперації дрібних землевласників і землекористувачів, а також забезпечення прозорого, контрольованого ринкового руху земельних ділянок, що створюватиме кращі умови для формування конкурентоспроможних господарств. Державна земельна політика щодо формування перспективної організаційної структури сільськогосподарського землекористування України повинна бути спрямована на стимулювання створення:

- *державних науково-дослідних сільськогосподарських підприємств у кількості 1 000-2 000 на площі до 1 млн. га сільськогосподарських угідь. У цьому випадку основною формою власності на землю повинна бути державна, хоча й допускається участь приватного капіталу;*
- *виробничих кооперативів, корпоративних об'єднань, акціонерних та інших товариств і приватних підприємств у кількості 6 000-8 000 на площі 13-15 млн. га сільськогосподарських угідь. Основна форма власності на землю – спільна часткова, як різновид приватної;*
- *фермерських господарств у кількості 25 тис. на площі 3-5 млн. га. Основна форма власності на землю – приватна;*
- *особистих підсобних господарств, колективних та індивідуальних садів, дач громадян у кількості 13-15 млн. на площі 8-10 млн. га. Основна форма власності – приватна;*



(7) встановлення регіональних обмежень концентрації земельних угідь з метою запобігання монополізації землекористування, формування надвеликих господарств латифундистського типу;

(8) формування ефективного механізму функціонування повноцінного, регульованого державою ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення та прав на них;

(9) удосконалення оренди землі в сільському господарстві через формування конкурентного середовища серед потенційних орендарів землі, всебічний захист і гарантування прав селян-орендодавців, зокрема, застосування дієвих механізмів відповідальності за недотримання договірними сторонами умов орендних угод, підвищення та диференціація орендної плати за землю, а також екологізації використання орендованих земель, що передбачає реалізацію стимулюючих і регламентаційних заходів, запровадження екологічного моніторингу та контролю, спрямованих на більш ефективне використання землі орендарями;

(10) прийняття загальнодержавної програми використання та охорони земель і її послідовна реалізація на основі виділення необхідних коштів з державного та місцевих бюджетів;

(11) посилення контрольних-стимулюючих функцій держави щодо раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, дотримання екологічних вимог кожним аграрним товаровиробником.

З усіх зазначених пріоритетних напрямів подальшого розвитку земельної реформи та вдосконалення земельних відносин в аграрній сфері **особливу увагу слід приділити вирішенню проблем формування ринкового обігу прав на землю сільськогосподарського призначення.**

Серед заходів, яких необхідно вжити з метою забезпечення прозорості та демократичності ринку прав на землю, його функціонування в інтересах селянства, зокрема, доцільно було б здійснити й такі:

(1) терміново прийняти закони “Про державний земельний кадастр” та “Про ринок земель сільськогосподарського призначення” – окремо від загального Закону “Про ринок земель”, що дозволить чітко регламентувати рух земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них, унеможливить двозначність трактування правил, ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення;

(2) запровадити формування ціни купівлі-продажу ділянок сільськогосподарського призначення шляхом встановлення орієнтовних регіональних мінімальних і максимальних цін на землю, взявши за базовий рівень нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення. Грошову оцінку земель усіх категорій необхідно оновити на вдосконаленій методологічній основі з урахуванням змін, що відбулися у структурі землекористування, продуктивності угідь, цінах, витратах тощо;

(3) запровадити державне та самоврядне регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення шляхом створення спеціального фонду земель державної власності та сільських товариств з регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення.

У цілому в основу формування земельної політики початку XXI ст. мають бути покладені такі три принципи.

**Перший:** забезпечення надійного захисту прав власності на землю, що сприятиме підвищенню добробуту населення, в т.ч. завдяки розширенню ресурсної бази сільського населення, чії права на землю в багатьох випадках обмежуються або не визнаються. Водночас такий захист створює соціально-економічні умови та стимули для інвестицій, які мають першорядне значення для забезпечення стійкого економічного зростання.

**Другий:** сприяння та підтримка вищими керівниками держави соціально спрямованого розподілу та використання земель. Керівники країни повинні дбати про стимули зниження рівня бідності шляхом забезпечення ефективного використання земель, запобігання негативним впливам на довкілля та попередження незворотних втрат невідновлюваних природних ресурсів і культурної спадщини. Головними механізмами вирішення цих проблем є культура землекористування, оподаткування та селянсько спрямоване регулювання і планування використання земель.

**Третій:** спрощення процесу обміну земельними ділянками та їх розподілу (в т.ч. як об'єкта нерухомого майна) за регульованими державою каналами. Це відіграє важливу роль у забезпеченні рівного доступу до землі для ефективних землекористувачів (особливо сільськогосподарських), які мають у ній потребу. У випадку створення відповідних економічних умов, земля і права на неї мають істотне значення для розвитку фінансових ринків, створення сприятливого інвестиційного клімату та різнобічного розвитку економіки, особливо в несільськогосподарському секторі в сільських районах<sup>2</sup>.

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що **реформа, яка триває 18 років, не вирішила основоположного завдання реформування земельних відносин – забезпечення раціонального, ефективного та екологічно-безпечного землекористування. Стан охорони земельного фонду за роки реформи, навпаки, погіршився. Через невіршеність питань розмежування земель державної і комунальної власності реформування в населених пунктах призупинилося, термін завершення реформи є не прогнозованим. Не виконуються належні заходи з розвитку землекористування кооперативних і фермерських господарств. Водночас, створення організаційних структур у сільському господарстві типу латифундій зумовлює руйнацію соціальної структури села, виснаження продуктивних орних земель, відчуження селян-власників від своєї власності.**

**Розв'язання проблеми необхідно здійснювати шляхом реалізації Державної програми, яка визначатиме організаційні, економічні та землевпорядні механізми і шляхи посилення державної земельної політики з розвитку земельних відносин та сталого землекористування в міській та сільській місцевості, проведення землеустрою як інструменту державного регулювання земельних відносин, завершення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктури ринку землі, реформування системи платежів за землю та розвиток інституту власності на землю, а відповідно – вдосконалення та розвиток земельного законодавства.** ■

<sup>2</sup> Слід визнати, що такі не ринкові механізми, як безоплатна передача землі чи надання земель державної власності в постійне користування, примусове відчуження землі державою для суспільних цілей тощо, завжди відігравали важливу роль, з одного боку, сприяючи широкому доступу до землі та раціональному її використанню, але з іншого – перешкождали доступу до землі ефективних землекористувачів, що повинно враховуватися під час прийняття політичних рішень.