

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.06.10>

Шаульська Галина Миколаївна,  
кандидат наук з державного управління,  
головний консультант науково-  
організаційного відділу Інституту  
законодавства Верховної Ради України  
ORCID 0000-0001-7696-1017  
[schaulska@i.ua](mailto:schaulska@i.ua)

## ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЛІ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

### Анотація

*У статті досліджуються процеси земельної реформи (моделі ринку землі) та їхній взаємозв'язок із формуванням і розвитком громадянського суспільства в Україні. Автор також коротко аналізує сучасний стан українського громадянського суспільства, наголошуючи, що його проблеми є складовою реформування більшості сфер, у тому числі й земельних відносин.*

*Метою дослідження є аналіз процесів земельної реформи та їхній взаємозв'язок із формуванням і розвитком громадянського суспільства в Україні; формулювання деяких пропозицій та рекомендацій теоретичного і практичного значення.*

*Наукова новизна статті* полягає в аналізі запропонованих урядом моделей ринку землі і процесів, які гальмують впровадження земельної реформи. Дослідження стану громадянського суспільства (як рушійної сили демократичних та соціально-економічних перетворень держави) надає можливість з'ясувати проблеми його формування в Україні, сформулювати конкретні пропозиції та рекомендації, які сприятимуть його розвитку.

**Висновок.** Питання впровадження земельної реформи, зокрема продажу земель сільськогосподарського призначення, окрім заполітизованості, ускладнюються проблемами комунікації влади і суспільства, нерозвиненістю громадянського суспільства в Україні. Запропоновані урядом моделі ринку землі, пропозиції аграрних інституцій щодо створення Земельного банку; проведення інвентаризації земель і оцінки їхньої якості; заборони на продаж землі іноземцям; обмеження площі, яку може купити один власник, щоб убезпечитися від монополій; прозорості процедур придбання землі у власність; поступового відкриття ринку землі; підвищення ефективності роботи органів влади і т. ін. – переконують: яка б модель не була створена, вона буде мати переваги і недоліки, як у будь-якій іншій країні світу. Але земельну реформу потрібно продовжувати, модернізуючи механізми комунікації влади і суспільства, адже знову накладати мораторій на продаж землі – означає стримувати подальший розвиток громадянського суспільства, формування спільноти вільних громадян-власників, здатних до економічного, політичного і морального саморегулювання, готових взяти на себе всю повноту господарської та політичної відповідальності за стан суспільства.

**Ключові слова:** моделі ринку землі, громадянське суспільство, публічне управління, механізми публічного управління.

Shaulska Halyna M.,  
candidate of Science in Public Administration,  
chief consultant of the scientific and  
organizational department  
the Legislation Institute of the  
Verkhovna Rada of Ukraine  
ORCID 0000-0001-7696-1017  
[schaulska@i.ua](mailto:schaulska@i.ua)

**INTERRELATION BETWEEN THE DEVELOPMENT OF THE LAND MARKET  
AND CIVIL SOCIETY IN UKRAINE**

**Abstract**

*In the article the author analyzes the processes of land reform (land market model) and the relationship of reform implementation with the formation and development of civil society in Ukraine. The author also gives a brief analysis of the current state of Ukrainian civil society, emphasizing that his problems are part of the general complex of problems of reforming most spheres, including land relations.*

*The aim of the study is an analysis of land reform processes and their relationship to the formation and development of civil society in Ukraine; formulation of some suggestions and recommendations of theoretical and practical importance.*

*The scientific novelty. The development of civil society depends directly on the solution of the land issue, the introduction of the land market, without which there will be no impetus in the process of formation of free citizens-owners, who, in turn, make up civil society. The scientific novelty of the article is to analyze the government's proposed models of land market and the processes that hinder the implementation of land reform. The study of the state of civil society (as a driving force of democratic and socio-economic transformations of the state) provides an opportunity to identify the problems of its formation in Ukraine, to formulate specific proposals and recommendations that will contribute to its development, transformation into a mature form.*

*Conclusions. Land reform, in particular the sale of agricultural land (despite politicization), is complicated by the problems of communication between the authorities and society, the underdeveloped civil society in Ukraine. Government models of the land market proposed by the agrarian institutions regarding: creation of the Land Bank; land inventory and quality assessment; ban on the sale of land to foreigners; limitation of the area that one owner can buy to protect himself from monopolies; transparency of land acquisition procedures; gradual opening of the land market; increasing the efficiency of the authorities, etc. – these proposals to solve the land question, no matter what the model is created, it will have advantages and disadvantages, as in any other country in the world. But land reform needs to be continued by modernizing the mechanisms of communication between government and society, as it re-imposes a moratorium on the sale of land – to restrain the further development of civil society, the formation of a community of free citizens-owners, capable of economic, political and moral self-regulation, ready within the framework of law taking full responsibility for economic and political responsibility for the state of society.*

*Key words: land market models, civil society, public administration, public governance mechanisms.*

**Постановка проблеми.** Розвиток громадянського суспільства напряму залежить від вирішення земельного питання, впровадження ринку землі, без чого не відбудеться поштовху в процесі формування вільних громадян-власників, які, своєю чергою, і складають громадянське суспільство. Але до впровадження земельної реформи необхідно підходити комплексно, враховуючи й сучасний стан українського громадянського суспільства, проблеми якого є складовою загальною комплексом проблематики реформування більшості сфер, у тому числі земельних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти трансформаційних про-

цесів у здійсненні земельних реформувань у сучасній Україні досліджувалися такими науковцями, як: І. Бистряков, О. Бородіна, П. Гайдуцький, Г. Гуцуляк, Б. Данилишин, Й. Дорош [1], В. Другак, Т. Коваленко [3], О. Ковалів, В. Кривов, П. Кулинич, В. Литвин, Е. Лібанова [4], А. Мартин, А. Мірошниченко, Л. Новаковський, В. Ситник, А. Третяк, М. Федоров, А. Юрченко, В. Юрчишин та іншими.

Широкому спектру проблем громадянського суспільства присвячені дослідження Дж. Александера [5], Е. Геллнера [6], Р. Дарендорфа, Є. Джессі, К. Джона [7], Є. Єлліса, П. Козловські, Д. Кола, М. Кляйнеберга, А. Лейпхарта, А. Оркеня, Н. Розенблюм [8], К. Фіцпатрика, Ю. Хабермаса, Д. Чепелі,

Е. Шацького та багатьох інших. Серед українських дослідників питання зазначеної проблематики висвітлюється у працях таких науковців, як: В. Барков, В. Бебик, Г. Васильєв, О. Волянська, О. Гарань, Г. Зеленько, А. Колодій, О. Копиленко [9], Б. Кузьменко, М. Михальченко, В. Полохало, О. Резник, Ю. Римаренко, Ф. Рудич, М. Рябчук, С. Рябов, В. Сидоренко, В. Ткаченко, М. Томенко, М. Ходаківський, Г. Щедрова та багатьох інших. Деякі аспекти висвітлювались і нами в монографічній роботі і статтях [10; 11].

**Метою статті** є аналіз процесів земельного реформування (моделей ринку землі) та їхній взаємозв'язок із формуванням і розвитком громадянського суспільства в Україні; формулювання деяких пропозицій та рекомендацій теоретичного і практичного значення.

**Виклад основного матеріалу.** Подальший розвиток демократичної України з міцною економікою, розвинутим громадянським суспільством гальмується великою кількістю залишків радянського минулого, один з яких – неприйняття суспільством важливої складової земельної реформи, а саме ринку землі.

Як свідчать результати опитування, яке було проведено Соціологічною групою «Рейтинг» (28 вересня – 1 жовтня 2019 року), серед 2000 респондентів по всій Україні: підтримують введення продажу земель сільськогосподарського призначення лише 19 % українців, 73 % – проти цієї ініціативи, 8 % – не визначилися. Крім того, продаж землі сільськогосподарського призначення іноземцям підтримують ще менше – всього 13 %, проти цього – 81 % опитаних [12]. Тобто, переважна більшість українців не готова сприймати рішучі зміни в економічній сфері, зокрема у земельному реформуванні.

Проблема за давня, спочатку під впливом прокомуністичної більшості у Верховній Раді, потім інших політичних популістських сил, у результаті український парламент протягом останніх років новітньої історії (починаючи з 2001 р.) ухвалював мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарських земель (а це понад 66 % території України) уже десять разів. Продовженням дії мораторію на продаж землі українські громадяни позбавляються конституційного права (статті 13–14) [13] розпоряджатися своєю власні-

стю, заручниками такої ситуації стали майже 6,7 млн. громадян-власників паїв [9].

Провідні західні експерти, зокрема керуючий директор **Capital Times Investment Company** Ерік Найман, українські економісти экс-прем'єр-міністр Юрій Єхануров, экс-голова Мінекономрозвитку Павло Шеремета та багато інших наголошують: за відсутності ринку немає і драйверів зростання вартості будь-якого активу, і наводять, як приклад, країни Східної Європи, в яких ринки землі було відкрито понад 15–20 років тому, а це, своєю чергою, сприяло розвитку економіки, зростанню цін на ці землі і врожайності. В Україні ж через впровадження штучних обмежень і відсутність альтернативи рівень орендної плати за землю продовжується залишатися одним із найнижчих в Європі.

Українські фахівці (О. Галиця, О. Нів'євський (Київська школа економіки) та багато інших) звертають увагу на такі цифри: сільське господарство є третьою галуззю національної економіки, після промисловості і торгівлі. Частка валової доданої вартості (ВДВ) галузі у ВВП становила у 2018 році близько 10 %, хоча у 1990 році дорівнювала 24 %. Попри виняткову родючість земель в Україні, ВДВ у розрахунку на гектар землі значно нижча порівняно з країнами, які мають менш продуктивні землі. Наприклад, у 2016 році найвищий рівень ВДВ зафіксований у Франції – 2239 дол на га, у США – 1414 дол на га, Бразилії – 1266 дол на га, Аргентині – 773 дол на га, Канаді – 604 дол на га, Росії – 527 дол на га, тоді як в Україні – 416 дол на га.

У випадку відсутності мораторію у 2018 році сільське господарство України могло би принести близько 35,8 млрд дол доданої вартості замість фактичних 13,3 млрд дол. Без штучного обмеження ринку землі ВВП України у 2018 році міг би бути на 22,5 млрд дол або на 17 % більшим від фактичного рівня. Такі наслідки і ціна мораторію, яку сплачує Україна.

Отже, мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення зсунув аграрний сектор України на значно нижчу траєкторію розвитку, ніж вона би могла бути за його відсутності.

Змінити ситуацію пропонують цілий ряд аграрних інституцій України, в тому числі й робоча група при аграрному комітеті Вер-

ховної Ради, яка підготувала чотири варіанти введення ринку землі в країні. Матеріали містяться на сайті Офісу реформ Кабінету Міністрів України [14].

Запропоновані моделі передбачають:

1) Регульований ринок і поетапне відкриття ринку земель для громадян і юридичних осіб;

2) Контрольований ринок і одночасне відкриття ринку земель для громадян і юридичних осіб;

3) Контрольований ринок і поетапне одночасне відкриття ринку земель;

4) Ліберальний ринок і одночасне відкриття ринку земель для громадян і юридичних осіб.

Два варіанти передбачають поетапне відкриття ринку землі для фізичних і юридичних осіб, а два інших – одночасне. Відрізняється кількість гектарів, які можна буде придбати, та етапи їх покупки. Зокрема, згідно із вказаними варіантами купити землю зможуть тільки громадяни України.

Отже, у двох «етапних» варіантах пропонується надати можливість:

- фізичним особам в перші три роки купувати до 20 га землі.

- для юридичних осіб етапність придбання великих площ землі різна. В одному варіанті – юридичні особи в перші три роки зможуть придбати максимум 200 га землі, з четвертого року – максимум 500 га, а в подальшому – до 20 тисяч га. Інший варіант пропонує вже в перші три роки дозволити юридичним особам купувати до 500 га землі, а з четвертого року – до 20 тисяч га, як зазначається в документі робочої групи.

Крім того, в документі прописано, що переважне право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення пропонується надати:

- членам сім'ї власника земельної ділянки,

- орендарям,

- власникам і користувачам суміжних земельних ділянок,

- фермерським господарствам, які перебувають (зареєстровані) в територіальних громадах, де розташовані земельні ділянки.

Кожен покупець повинен обов'язково документально підтверджувати легальність коштів, за які він бажає придбати земельну ділянку.

На сучасному етапі продаж землі заборонена через відсутність ухваленого закону про обіг земель. Наступним кроком Кабінет Міністрів України погодив проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» № 2178 від 20.09.2019 р. [15]. Загальна логіка урядового законопроекту така: українська земля має купуватися українськими громадянами та українськими компаніями, виключення – іноземці можуть успадковувати землю у власність. У пояснювальній записці, зокрема, зазначається:

- з 1 жовтня 2020 скасовується заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення усіх форм власності;

- визначається суб'єктний склад осіб, які можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення: громадяни України, територіальні громади, держава, юридичні особи України та іноземні громадяни і особи без громадянства у разі набуття в порядку спадкування та обов'язком відчужити ділянку протягом року;

- встановлюється мінімальна стартова ціна продажу земельних ділянок державної та комунальної власності на земельних торгах на рівні не нижче нормативної грошової оцінки;

- встановлюється обмеження на сукупну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати у власності громадянина та юридичної особи, та пов'язаних з нею осіб. Обмеження не допускають набуття у власність більше 15 % сільськогосподарських земель області та 0,5 % сільськогосподарських земель України;

- забезпечується переважне право орендаря на купівлю земельної ділянки;

- передбачається обов'язок державного реєстратора вносити інформацію про ціну (вартість) речових прав, в тому числі прав користування, до Реєстру речових прав;

- забезпечується право громадян на викуп земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, які їм належать на праві постійного користування та праві довічного успадкованого володіння. Можливо викупити із розстрочкою платежу до 5 років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок;

– Закон України «Про санкції» доповнюється новим видом санкцій «заборона на набуття у власність земельних ділянок». Такі санкції вводяться рішенням Президента України за поданням Ради національної безпеки та оборони України та затверджуються постановою Верховної Ради України. Під санкції можуть підпадати іноземні держави, невизначене коло осіб певної діяльності (секторальні санкції) та окремі юридичні і фізичні особи [15].

На думку авторів, реалізація проекту Закону матиме низку позитивних соціально-економічних наслідків, це: повноцінна реалізація права приватної власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення громадянами України; встановлення об'єктивної ринкової вартості земельних ділянок сільськогосподарського призначення у процесі їх економічного обігу та зростання капіталізації землі; збільшення інвестиційних можливостей аграрного сектора, зокрема через розвиток іпотечного кредитування під заставу земель сільськогосподарського призначення; раціональний перерозподіл земель сільськогосподарського призначення та оптимізація їх використання; підвищення рівня мотивації праці через поєднання в особі громадянина України власника землі та виробника сільськогосподарської продукції; забезпечення прозорості операцій із землею; підвищення економічного благополуччя населення, створення на селі міцного економічно активного середнього класу тощо.

Однак експерти, окрім можливостей, визначають і певні ризики від нововведень земельного законодавства, які вплинуть на аграріїв, власників земельних паїв і загалом суспільство.

Так, згідно із вказаним законопроектом, громадяни іншої країни не зможуть купувати землю як фізичні особи. Однак іноземців не обмежуватимуть виступати співзасновниками підприємств, які можуть її викупити. Влада закликає міжнародний бізнес інвестувати в земельний ринок України, адже це надасть залучення інвестицій в країну, крім того, значно вплине на ціну землі. Але суспільство вкрай негативно реагує навіть на потенційну можливість продажу землі іноземцям.

Фахівці аграрної сфери вказують на існування декількох ризиків відкриття ринку

землі для юридичних осіб, основний з яких – її масове скуповування великими агрохолдингами та падіння інвестиційної привабливості України.

Українські фермери висловлюють свої застереження, наголошуючи, що відкриття ринку землі знизить їхні шанси бути активними учасниками, і потрібен закон про фінансові інструменти на купівлю землі саме для дрібних агровиробників та фермерів. Отже, фінансову спроможність малих та середніх сільськогосподарських товаровиробників купувати землю фахівці визначають як одну із серйозних проблем на сьогодні. В уряді запевняють, що ринок землі не відкриватиметься, поки на законодавчому рівні не буде визначено знижену кредитну ставку для українців, які бажають придбати земельну ділянку.

Швидкість проведення земельної реформи також викликає дискусії, більшість експертів схиляються до поетапного відкриття ринку, аргументуючи тим, що в Україні досі відсутній аудит земельних ділянок та відповідна інфраструктура. Звертають увагу й на те, що більшість земель досі не інвентаризовані.

Вартість землі також потребує окремої уваги. Урядовці зазначають, що після відкриття ринку землі її вартість буде залежати від нормативної грошової оцінки. Однак аграрії, оцінюючи ситуацію, наголошують: половина земель сільськогосподарського призначення залишається без нормативної грошової оцінки. Отже, якою буде загальна й регіональна вартість землі та як зміниться її оренда – це питання залишається відкритим.

Після відкриття ринку інструментом продажу землі запропоновані електронні аукціони. Така процедура буде обов'язковою під час продажу державної землі й землі сільрад, а для власників паїв – як один із варіантів. Однак потенційні учасники земельних аукціонів вказують на існування корупційних ризиків, щодо яких розробники реформи поки не пропонують запобіжників.

Відповідно до законопроекту державні землі сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів будуть передані Об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) і сільським радам. Відповідно і повноваження щодо розпорядження землями (що знаходяться за межами населених пунктів)

Держгеокадастри (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру) мають передати місцевим громадам. Але Держгеокадастри надають відомості про відсутність офіційно встановлених меж у понад 90 % населених пунктів України. І поки триває децентралізація та об'єднання громад на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [16], ця робота не буде завершена. Логічно було би завершити процеси утворення ОТГ, передати їм землю, а вже потім ухвалювати закон щодо продажі.

Перелічені та деякі інші проблеми й викликають супротив переважної більшості громадян українського суспільства земельним реформам, попри те, що провідні науковці і експерти наголошують на такій необхідності і наводять переконливі аргументи переваг від продажу землі в Україні.

Деякі фахівці пропонують навіть провести земельний референдум щодо відкриття ринку землі в Україні. Був зареєстрований відповідний законопроект «Про внесення змін до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо заборони відчуження сільськогосподарських земель до проведення та встановлення результатів Всеукраїнського референдуму стосовно купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення» № 1101 від 29.08.2019 р. Однак результати такого референдуму передбачувани, і вирішенню проблеми ніяк не посприяють. Намагання влади форсувати реформу, а опозиційних сил парламенту – її гальмувати, буде викликати лише більший супротив громадян.

У цьому випадку потрібно переглядати механізми комунікації влади і суспільства, аби виник конструктивний діалог, щоб громадяни дозріли до усвідомлення, що без реформ неможливий рух країни уперед. У своїй монографічній роботі «Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні» [10] частково ми надавали деякі пропозиції з цього приводу, але проблематика питання більш глибока [11].

Непорозуміння влади з громадянами не лише із земельного, а й з багатьох інших суспільнозначущих питань свідчить про недозрілість громадянського суспільства в Україні. Отже, існує необхідність комплексного підходу до впровадження реформ в країні, із приділенням уваги до проблематики розвит-

ку громадянського суспільства в Україні, перегляду механізмів його формування. Адже саме воно є активним учасником будь-яких процесів у державі: суспільних, економічних, політичних та культурних.

Коротко нагадаємо, громадянське суспільство є частиною суспільства, відокремленою і незалежною від держави; воно забезпечує права індивідів і, зокрема право власності; громадянське суспільство є сукупністю багатьох незалежних економічних одиниць, які діють незалежно від держави і конкурують одна з одною. Іноді його ще називають «третім сектором», яке в демократичних країнах є проміжною ланкою між громадянами і державою.

Отже, громадянське суспільство виступає джерелом, ресурсом і показником демократичної правової соціальної держави. Критеріями його розвитку є економічний, політичний та соціокультурний рівень. Економічний рівень, тобто наявність різних форм власності, стійке існування вільних власників засобів виробництва, свободи вибору діяльності, економічної самореалізації. Політичний – наявність і реальна працездатність форм, методів, технологій, механізмів взаємодії влади і громадян на всіх рівнях: державному і місцевого самоврядування. Соціокультурний – наявність громадянської культури у політиків і громадян.

Зважаючи на те, що менталітет переважної частини населення України формувався при тоталітарній системі і детермінований радянським минулим, коли у свідомості громадян десятками років пригнічувалася роль власника, процес формування громадянського суспільства не буде легким. І розвиватися воно буде лише зі створенням відповідних умов: формування різних форм власності (приватної, кооперативної, асоціативної, колективної та інших), стійкого існування вільних власників, свободи вибору діяльності та можливості економічної самореалізації громадян.

На переконання більшості дослідників, сучасне громадянське суспільство України знаходиться в активній стадії свого розвитку. Але існує низка проблемних явищ, які супроводжують ці процеси, уповільнюють, стримують або заважають його розвитку, це:

– надмірна маргіналізація громадського життя;

– відсутність традицій демократичної культури, наявність залишків патерналізму, «радянського менталітету» у значній частині українського суспільства, сподівання на «сильного лідера», який має вирішити проблеми суспільства замість того, щоб проявляти громадянську активність;

– низький рівень довіри громадян до влади, відсутність сталих, напрацьованих механізмів вільного доступу до органів влади;

– роздільність інститутів громадянського суспільства, копіювання функцій, формальність існування великої частини з них;

– штучне гальмування розвитку різних форм громадського самоврядування;

– повільне формування політично вагомий та відповідальної еліти, домінування кланових інтересів на верхівці політичної піраміди;

– стримування розвитку незалежних ЗМІ, свободи слова непропорційно високим впливом олігархічних фінансово-політичних кіл;

– домінування серед громадян настроїв пригніченості, незначущості й відчуженості від держави і політики;

– низький відсоток середнього класу, матеріальна незабезпеченість, величезний розрив між бідним і заможним населенням країни;

– високий рівень корупції в Україні;

– надмірна бюрократизація влади, штучні бар'єри між громадськими ініціативами та органами державної влади, органами місцевого самоврядування;

– недостатній рівень законодавчого забезпечення розвитку громадянського суспільства, в тому числі гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу тощо.

На подолання цих проблемних явищ та з метою сприяння розвитку громадянського суспільства було ухвалено декілька нормативно-правових актів, зокрема:

– Закон України «Про громадські об'єднання» від **22.03.2012** р. № **4572-VI** [17];

– Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від **26.02.2016** р. № **68/2016** [18];

– Указ Президента України «Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від **12.01.2015** р. № **5/2015** [19];

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у фор-

муванні та реалізації державної політики» від **03.11.2010** р. № **996** [20] та багато інших.

Використання європейського досвіду, а також впровадження принципів відкритості, участі, підзвітності, ефективності, злагодженості, зазначених у Білій книзі Європейського врядування [21], необхідно для реформування системи публічного управління і модернізації механізмів взаємодії влади і суспільства. Впровадження перелічених принципів європейського врядування дозволить оновити правила і процеси в урядуванні України.

У період реформ необхідно ґрунтовно займатися й питанням функціональності діючих вертикальних і горизонтальних механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства з метою їх корегування та удосконалення. Серед них:

– створення та діяльність консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;

– громадські слухання, публічні обговорення, конференції, семінари, «круглі столи»;

– підписання угод та договорів про співпрацю на міжрегіональному рівні;

– механізми фінансової підтримки проєктів, програм, заходів об'єднань і організацій громадян;

– моніторинг громадської думки та проведення різноманітних соціологічних досліджень;

– просвітницький механізм формування громадянських компетентностей та інші.

Аналізуючи їх функціональність, необхідно виділити низку загальних негативних тенденцій, що впливають на стан та якість взаємодії влади і суспільства. Наші дослідження дозволяють назвати наступні:

– інертність об'єднань громадянського суспільства (ОГС), відсутність узгодженості та взаємодії між різними громадськими об'єднаннями;

– формальне функціонування багатьох громадських організацій і благодійних фондів;

– слабка організаційна, кадрова, фінансова база та відносно низький експертний рівень більшості громадських організацій;

– недостатній рівень матеріального заохочення ОГС;

– формалізований характер і незначний ефект діяльності існуючих механізмів взаємодії влади та громадськості;

– відсутність довіри до державної влади з боку громадськості; з іншого боку – іноді скептичне ставлення державних службовців до комунікацій з громадськістю;

– активні та потужні громадські організації здебільшого зосереджуються на написанні проектів для отримання міжнародних грантів, а потім працюють над їх реалізацією і співпрацюють з владою;

– надмірна політизованість та заангажованість громадських рухів, що надає можливості маніпулювання ініціативами громадян та громадських об'єднань політичними партіями;

– самопіар деяких громадських організацій, їхніх лідерів та активістів на існуючих проблемах, що створює різного роду тиски на органи влади та посадових осіб для досягнення меркантильних інтересів;

– недостатня інформаційна відкритість органів державної влади, а брак інформації, який відчувають громадські організації, заважає як здійсненню громадського контролю за діями влади, так і впровадженню соціально важливих програм;

– низький рівень усвідомлення громадянами демократичних механізмів участі та самоорганізації у процесі вирішення проблем у цілому;

– низький рівень громадянської освіти представників організацій громадянського суспільства;

– недостатній рівень комунікативних, професійних, фахових навичок спілкування як з боку представників органів державної влади, так і ОГС та інші.

Таким чином, громадянське суспільство (як рушійна сила демократичних та соціально-економічних перетворень будь-якої держави) в Україні поки ще не набуло зрілої форми, аби стати опорою для влади у проведенні реформ. Його сучасний стан, проблеми формування потребують окремої уваги науковців, досліджень і напрацювань конкретних рекомендацій. А без вирішення земельного питання, впровадження ринку землі не відбудеться поштовху в процесі формування вільних громадян-власників, які, своєю чергою, і складають громадянське суспільство.

**Висновки.** Питання впровадження земельної реформи, зокрема продажу земель сільськогосподарського призначення, окрім заполітизованості, ускладнюються пробле-

мами комунікації влади і суспільства, нерозвиненістю громадянського суспільства в Україні. Запропоновані урядом моделі ринку землі, пропозиції аграрних інституцій щодо створення Земельного банку; проведення інвентаризації земель і оцінки їхньої якості; заборони на продаж землі іноземцям; обмеження площі, яку може купити один власник, щоб убезпечитися від монополій; прозорості процедур придбання землі у власність; поступового відкриття ринку землі; підвищення ефективності роботи органів влади і т. ін. – переконують: яка б модель не була створена, вона буде мати переваги і недоліки, як у будь-якій іншій країні світу. Але земельну реформу потрібно продовжувати, модернізуючи механізми комунікації влади і суспільства, адже знову накладати мораторій на продаж землі – означає стримувати подальший розвиток громадянського суспільства, формування спільноти вільних громадян-власників, здатних до економічного, політичного і морального саморегулювання, готових взяти на себе всю повноту господарської та політичної відповідальності за стан суспільства.

#### Список використаних джерел:

1. Дорош Й. М., Осипчук С. О., Стецюк М. П., Дорош О. С. Земельна реформа на регіональному рівні (на прикладі Київської області за 1991–2011 рр.) : монографія / за заг. ред. Й. М. Дороша. Київ : ВІПОЛ, 2011. 188 с.
2. Економічна оцінка природного багатства України : монографія / за заг. ред. акад. НАН України, д.е.н., проф. С. І. Пиріжкова, акад. НАН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика. Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. 396 с.
3. Коваленко Т. О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні : монографія. Київ : Київ. ун-ет [ВЦЦ]; Юрінком Інтер, 2013. 632 с.
4. Лібанова Е. М. Сталий людський розвиток: забезпечення справедливості: Національна доповідь. Умань : Видавничо-поліграфічний центр «Візаві», 2012. 412 с.
5. Alexander J. Bringing Democracy Back In / Intellectuals Beyond Academy; ed. by Ch. Lemert. Sage, 1990.
6. Gellner, Ernest. Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals. 1994. 225 p.
7. Rosenblum, Nancy L. Civil Societies: Liberalism and the Moral Uses of Pluralism.

*Social Research*. Vol. 61. No. 3 (Fall 1994). P. 540–557.

8. Кін Дж. Громадянське суспільство: старі образи, нове бачення. Київ : К.І.С.: Аналіт.-дослідн. центр, 2000. 191 с.

9. Копиленко О. Л. Конституційна реформа: історичний досвід та сучасні перспективи. *20-річчя Конституції України: національна традиція та європейські стандарти конституціоналізму*. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. С. 10–14.

10. Шаульська Г. М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Т. В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.

11. Шаульська Г. М. Громадянське суспільство в умовах реформування країни. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2018. № 5. С. 162–169. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/issue/view/50/Instzak5-18> (Дата звернення: 12.10.2019).

12. Ставлення українців до запровадження продажу землі. URL: [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie\\_ukraincev\\_k\\_vnedreniyu\\_prodazhi\\_zemli.html?fbclid=IwAR3UPLpdC6xuBZE1XHqpdeaGMONyPN7yG06Xs8hkIsv1M6haT80f7EPpoPU](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_vnedreniyu_prodazhi_zemli.html?fbclid=IwAR3UPLpdC6xuBZE1XHqpdeaGMONyPN7yG06Xs8hkIsv1M6haT80f7EPpoPU) (Дата звернення: 12.10.2019).

13. Конституція України 1996 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Дата звернення: 12.10.2019).

14. Вперше представлено чотири моделі майбутнього ринку земель. URL: <https://rdo.in.ua/news/vpershe-predstavleno-chotyry-modeli-maybutnogo-rynku-zemel> (Дата звернення: 12.10.2019).

15. Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» (реєстр. № 2178 від 20.09.2019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66948](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66948) (Дата звернення: 12.10.2019).

16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19> (Дата звернення: 12.10.2019).

17. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL:

[zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17) (Дата звернення: 12.10.2019).

18. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016> (Дата звернення: 12.10.2019).

19. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015> (Дата звернення: 12.10.2019).

20. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (Дата звернення: 12.10.2019).

21. Європейське врядування. Біла книга. URL: <http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-Yevropeyske-vryaduvannya.pdf> (Дата звернення: 12.10.2019).

#### References:

1. Dorosh, Yo. M. (2011). *Zemelna reforma na rehionalnomu rivni*. Kyiv: VIPOL [in Ukrainian].

2. (2015). *Ekonomichna otsinka pryrodnoho bahatstva Ukrainy / za zah. red. akad. NAN Ukrainy, d.e.n., prof. S. I. Pyrozhkova; akad. NAN Ukrainy, d.e.n., prof. M. A. Khvesyka*. Kyiv: DU IEPSSR NAN Ukrainy [in Ukrainian].

3. Kovalenko, T. O. (2013) *Yurydychni defekty pravovoho rehulivannia zemelnykh vidnosyn v Ukraini*. Kyiv: Kyiv. unyversytet [VTsTs]; Yurinkom Inter [in Ukrainian].

4. Libanova, E. M. (2012). *Stalyi liudskiy rozvytok: zabezpechennia spravedlyvosti: Natsionalna dopovid*. Uman: Vydavnycho-polihrafichniy tsentr «Vizavi» [in Ukrainian].

5. Alexander, J. (1990). *Bringing Democracy Back In / Intellectuals Beyond Academy*; ed. by Ch. Lemert. Sage.

6. Gellner, Ernest. (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. Allen Lane, Penguin Press.

7. Rosenblum, Nancy L. (1994). *Civil Societies: Liberalism and the Moral Uses of Pluralism*. *Social Research*, Vol. 61, 3, 540–557.

8. Kin, Dzh. (2000). *Hromadianske suspilstvo: stari obrazy, nove bachennia*. Kyiv: K.I.S. : Analit.-doslidn. Tsentr [in Ukrainian].

9. Kopylenko, O. L. (2016). *Konstytutsiina reforma: istorychnyi dosvid ta suchasni perspektyvy. 20-richchia Konstytutsii Ukrainy: natsionalna tradytsiia ta yevropeiski standarty konstytutsionalizmu*, pp. 10–14. K.: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
10. Shaulska, H. M. (2018) *Mekhanizmy vzaiemodii hromadskosti z orhanamy publichnoi vlady v Ukraini* / za zah. red. T. V. Motrenka. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
11. Shaulska, H. M. (2018) *Hromadianske suspilstvo v umovakh reformuvannia krainy. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 5, 162–169 [in Ukrainian].
12. *Stavlennia ukraintsv do zaprovadzhennia prodazhu zemli*. URL: [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie\\_ukraincev\\_k\\_vnedreniyu\\_prodazhi\\_zemli.html?fbclid=IwAR3UPLpdC6xuBZE1XHqpdeaGMONyPN7yg06Xs8hkIsv1M6haT80f7EPpoPU](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_vnedreniyu_prodazhi_zemli.html?fbclid=IwAR3UPLpdC6xuBZE1XHqpdeaGMONyPN7yg06Xs8hkIsv1M6haT80f7EPpoPU) (Last accessed: 12.10.2019) [in Ukrainian].
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (1996). *Konstytutsiia Ukrainy*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Last accessed: 12.10.2019) [in Ukrainian].
14. *Vpershe predstavleno chotyry modeli maibutnoho rynku zemel*. URL: <https://rdo.in.ua/news/vpershe-predstavleno-chotyry-modeli-maybutnogo-rynku-zemel> (Last accessed: 12.10.2019) [in Ukrainian].
15. Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo obihu zemel silskohospodarskoho pryznachennia: Proekt zakonu No 2178* URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66948](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66948) (Last accessed: 12.10.2019) [in Ukrainian].
16. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy No 157-VIII*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19> (Last accessed: 02.05.2019) [in Ukrainian].
17. Verkhovna Rada of Ukraine. (2012). *Pro hromadski obiednannia: Zakon Ukrainy No 4572-VI*. URL: [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17) (Last accessed: 12.10.2019) [in Ukrainian].
18. Prezydent Ukrainy. (2016). *Pro sprianiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: Ukaz No 68/2016*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016> (Last accessed: 12.10.2019) [in Ukrainian].
19. Prezydent Ukrainy. (2015). *Pro skhvalennia Stratehii staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz No 5/2015*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015> (Last accessed: 12.10.2019) [in Ukrainian].
20. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2010) *Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky: Postanova No 996*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (Last accessed: 12.10.2019) [in Ukrainian].
21. *Yevropeiske vriaduvannia. Bila knyha*. URL: <http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf> (Last accessed: 02.05.2019) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 16 жовтня 2019 р.