

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 8, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.711: 332.2.021.8

Т. Г. Титаренко,

асистент кафедри, здобувач, Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ І ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

T. G. Tytarenko,

assistant, researcher degree, Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

THE CONCEPT AND NATURE AND CONTENTS OF PUBLIC POLICY REGULATION OF LAND RELATIONS IN UKRAINE

У статті розглядаються і розкриті положення щодо вдосконалення понятійно-категоріального апарату теорії державного управління у контексті визначення та сформулювання сутності і змісту поняття "державна політика регулювання земельних відносин". За наслідками концептуально-аналітичного аналізу категоріального поля теорії державного управління та системно-універсальних характеристик державної політики регулювання земельних відносин в Україні представлено авторське трактування поняття "державна політика регулювання земельних відносин".

This article discusses and opens the position of improving the conceptual and categorial apparatus of public administration science on the definition and differentiation of the concepts the nature and content of "public policy regulating land relations". As a result of conceptual and analytical analysis of categorial field theory of governance and system-universal characteristics of state policy regulating land relations in Ukraine provided the author's interpretation of the concept of "public policy regulating land relations".

Ключові слова: політика, державна політика, земельні відносини, регулювання земельних відносин.

Key words: politics, public policy, land relations, regulation of land relations.

Постановка проблеми. Ефективне та раціональне використання земельних ресурсів наразі посідає визначне місце у діяльності нашої держави. І саме від ефективності державної політики регулювання земельних відносин залежить як розвиток економічних параметрів усередині держави, так і її позиція на світовій арені. Варто підкреслити, що діяльність держави може бути ефективною лише у тому разі, коли всі суб'єкти земельних відносин, як з боку органів державної влади, так і з боку юридичних та фізичних осіб, складають єдиний зміст у термінах щодо визначення кроків, які здійснює держава. Признаємо, що на даному етапі розвитку в Україні не сформовано остаточного визначення поняття державної політики регулювання земельних відносин, яке б було зафіксовано у законодавчій базі й однозначно сприймалися як єдино правильне науковими колами, водночас йде мова про державну земельну політику. В результаті поняття "державна політика регулювання земельних відносин" і "державна земельна політика" часто вживаються як синоніми, що призводить до неоднозначного їх розуміння та плутанини як при теоретичній науковій дискусії, так і при практичному втіленні заходів земельної політики держави загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним і прикладним проблемам щодо визначення сутності і змісту державної політики та державного регулювання у різних сферах діяльності посвячено низку досліджень вчених: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Валецького, В. Цветкова, Л. Сморгунюва, Н. Нижника, І. Олійченко, Л. Оліфіренко, М. Стрільця, В. Бакуменко, О. Руденко, В. Власова, та інших. Стосовно детального опису змістовності державної політики регулювання земельних відносин у науковій літературі представлено розробки – А. П. Гетьмана, Б. В. Єрофєєва, А. М. Третяка, Н. Г. Станкевича, О. О. Поргібоного, А. М. Мірошніченко. Проте, наразі, не існує однозначного визначення поняття державної політики регулювання земельних відносин в Україні, що і зумовило вибір цієї проблематики для наукового дослідження в межах даної статті.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Об'єктивним є визнання, що у науковій літературі поняття державної політики регулювання земельних відносин досліджується фрагментарно. Надзвичайно мало дослідників як в Україні, так і закордоном займаються комплексним вивченням поняття державної політики регулювання земельних відносин в контексті трансформації земельних відносин загалом та в Україні зокрема. Тому першочерговим завданням науковця має бути саме надання своєї оцінки та пропозицій із остаточного створення понятійно-категоріального апарату, на основі якого має бути розроблена система конкретних заходів державної політики регулювання земельних відносин, що включає як напрям регулювання, так і управління земельними відносинами в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є удосконалення понятійно-категоріального апарату теорії державного управління шляхом надання визначення та розкриття сутності поняття "державна політика регулювання земельних відносин" на базі етимології та сутнісних ознак вказаного терміну.

Виклад основного матеріалу. Найчастіше поняття державної політики регулювання земельних відносин використовується поряд з поняттям державної земельної політики як синоніми. Відмінності між ними або не визначаються вченими, або розкривається залежно від позицій дослідників щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави.

Задля розв'язання науково-прикладного завдання необхідно було б передбачити детальний опис такого поняття як «політика» (від грец. *politike*) — мистецтво управління державою. Існує думка, що цей термін поширився під впливом роботи Аристотеля "Політика", яка при перекладі називається як "те, що відноситься до держави". зауважимо, що це на початку XX століття М. Вебер визначив сутність політики як сферу відносин і діяльності по керівництву (управлінню) суспільством [3, с. 65]. Політика – явище багатогранне.

Це і публічний процес, і мистецтво державного управління, це компроміс і консенсус, конфлікти і боротьба, врядування і управління. Слід вказати, що тлумачний словник української мови дає наступні визначення терміну «політика» [9]: 1) цілі й завдання, що їх ставлять суспільні класи в боротьбі за свої інтереси; методи і засоби досягнення цих цілей і завдань; 2) загальний напрямок, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії; 3) напрямок діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі у певний період; 4) події та питання, що репрезентують трансформації внутрішньодержавного і міжнародного суспільного життя.

Як визнає і доводить у дослідженнях О. Валецький, «у вузькому розумінні політика - це дії щодо створення умов, які сприяють оптимальній реалізації інтересів суб'єктів політичної дії – особистості, об'єднань громадян (соціальних, професійних, етнічних тощо), держави» [2, с. 8]. А, наприклад, В. Тертичка, визначає сутність і зміст політики як сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства та їх узгодження з метою встановлення та збереження політичного і громадського порядку, досягнення злагоди і політичної інтегрованості суспільства [5].

Політологічний енциклопедичний словник за редакцією Ю. С. Шемшученка та В. Д. Бабкіної дає наступне визначення змістовного наповнення поняття «політики» - як організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, у межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб [8]. При цьому, дослідниками визнано, що

елементами політики – є її суб'єкти, які впливають на владу або які її використовують з метою забезпечення своїх потреб та інтересів. А, із політико-соціологічної точки зору «політика» – це владний спосіб організації суспільства, політичний процес досягнення і підтримання його цілісності на основі узгодження різних інтересів, управління суспільством із боку політичної еліти на основі реалізації дії сучасної інституційної матриці в державі. Політика має управлінське призначення, яке в перш за все проявляється в політико-управлінській діяльності держави, тобто в державній політиці [1, с.12; 5].

Таким чином, узагальнюючи наведені погляди науковців на поняття «політика» змістовність цього поняття можна сформулювати як - цілеспрямована суспільна діяльність людей, груп людей, що спрямована на досягнення, утримання й реалізацію влади, насамперед державної. У відповідності з вказаним вище, признаємо про те, що державна політика – є непростим процесом, який складається з багатьох рішень, які приймаються багатьма суб'єктами та інститутами. Попри велику кількість визначень терміна "політика" загальноприйнятого визначення державної політики не існує. Так, наприклад, Томас Дай пропонує коротке, але, на твердження дисертанта, точне визначення державної політики як «будь чого, що влада вибирає, робити це чи не робити» [12]. Запропоноване до використання дефініційне визначення Томаса Дая чітко вказує на те, що носієм здійснення державної політики є влада. Це означає, що будь-які інші рішення приватних юридичних чи фізичних осіб чи інших суспільних груп не є державною політикою. Тобто, коли ми говоримо про державну політику, ми говоримо про дії влади. Відтак, признаємо, що державна політика — це заходи, вжиті виключно інститутами влади. Державна політика включає фундаментальний вибір з боку влади — робити чи не робити дещо. Державна політика, в найпростішому сенсі, є вибором влади вживати певний тип дії. А, Вільям Дженкінс визначає державну політику як «набір взаємозв'язаних рішень, прийнятих суб'єктом політики чи їх групою для вибору цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, в якій ці рішення мають, в принципі, бути в межах повноважень цих суб'єктів» [13]. На відміну від трактувань Томаса Дая, який визначає державну політику як вибір (який передбачає існування процесу, проте не стверджує цього в явній формі), В. Дженкінс розглядає державну політику з точки зору можливості реалізації процесного типу управління. В. Дженкінс також беззаперечно визнає, що державна політика є «набором взаємозв'язаних рішень».

Звідси, підтвердимо і те, що на визначення Дж. Андерсона, державну політику можна визначити як «цілеспрямований курс дій, що виконується суб'єктом чи їх групою, що займаються проблемою чи питанням», а також має базуватись на законодавчій базі та бути авторитетною. Тобто, він визнає: політичні рішення часто приймаються групою суб'єктів у рамках влади, а не окремим суб'єктом. Це визначення висвітлює зв'язок між дією уряду та сприйняттям, реальним чи ні, існування проблеми чи питання, що вимагають дій [11]. Канадський дослідник Л. Пал характеризує змістовність державної політики як напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Тобто не завжди політика включає в себе позитивні дії з точки зору розв'язання якоїсь проблеми [9].

Одним із авангардних ґрунтовних досліджень сучасної системи формування і реалізації державної політики в Україні – є монографія О. Валевського «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження» [2]. У своїй монографії дослідник дає наступне дефініційне визначення державної політики: «державна політика – це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства». О. Валевський пропонує під «державною політикою розуміти діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку» [2, с. 21]. Однак, на думку автора, хоча, суспільний розвиток і є ключовим фактором вироблення державної політики, однак, він не вичерпує всіх можливих визначень терміну державна політика.

Тому, вважаємо за доцільне звернути увагу на доробок В. Ребало і В. Тертичка, які дають таке визначення державної політики, як «відносно стабільної, організованої й цілеспрямованої діяльності/ бездіяльності державних інституцій, здійснюваної ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [4, с. 6].

Досліджуючи сутність державної політики Л. В. Сморгунов дає зазначеній категорії наступне дефініційне визначення – це політичний процес управлінського впливу головним чином інститутів виконавчої влади на основні сфери суспільства, який спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як при розробці, так і при здійсненні стратегії і тактики регулюючого і організуючого впливу на всі компоненти і аспекти функціонування і розвитку економіки, соціальної сфери та інших підсистем суспільства за допомогою розміщення ресурсів, розподілу і перерозподілу загальних благ та інших заходів [3, с. 67].

Як зазначають автори Енциклопедичного словника з державного управління [6], державна політика (англ. Public Policy, State Policy) розглядається як дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності.

На думку автора, у контексті політичного процесу потрібно: а) чітко сформулювати державне бачення майбутнього (ідеал, ідея, ідеологія); б) формалізувати дієві механізми реалізації; в) визначити цілі (довгострокові, середньострокові, короткострокові); г) здійснити стратегічне планування; д) розробити різні варіанти політики; ж) прийняти політичне рішення; провести кампанію на підтримку політики; з) реалізувати політику відповідно до зазначених термінів; к) оцінити вплив певної природи політики на загальноекономічне відродження різних видів економічної діяльності та суспільної практики в державі.

Таким чином, вироблення державної політики є послідовним процесом виділення складових гуманітарної, соціальної, економічної мозаїки, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну. Отже, ефективність державної політики, як і державного управління, полягає в поліпшенні якості життя громадян, у гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни. [6, с. 144]. Поряд із цим, засвідчимо, що державна політика являє собою пропонування урядом курсу діяльності для використання можливостей та задоволення потреб. При цьому, признаємо, що очікувані результати такої діяльності мають бути чітко сформульовані, а також визначені їх вплив на існуючий стан справ і конкретне розв'язання проблем.

У роботі [10] автором детально досліджено етимологію понять "земельні відносини" та "державне регулювання земельних відносин" та викладено авторське трактування змісту зазначених понять. Так, *земельні відносини* - це суспільні відносини між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з приводу володіння, користування, розпорядження та управління землями, земельними ділянками, а також з приводу охорони та відтворення земель.

Державне регулювання земельних відносин - діяльність державних органів спрямована на створення сприятливих умов для розвитку земельних відносин у пріоритетному для держави напрямку за допомогою економічних, організаційних та правових заходів, що направлені на оточуюче середовище суб'єктів земельних відносин з метою впорядкування, систематизації їх діяльності та забезпечення реалізації інтересів і прав як громадян, так і держави [10]. Звідси, розроблення та сформулювання земельної політики, яке приводиться в Енциклопедичному словнику з державного управління: *земельна політика* – це система державних заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею (земельних відносин) [6, с. 144, 535].

Однак, на думку автора, запропоноване визначення земельної політики – є, певним чином, обмеженим та потребує розширення, оскільки, державна земельна політика не може обмежуватись лише відносинами власності на землю. У контексті системного визначення сутності та змістовності поняття державної політики, що наведене в зазначеному вище Енциклопедичному словнику з державного управління, земельну політику можна охарактеризувати як дії системи органів державної влади у сфері земельних відносин, спрямовані на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Узагальнюючи наведені визначення державної політики, земельної політики та земельних відносин, державного регулювання земельних відносин, вважаємо за доцільне запропонувати наступне формулювання дефініції державної політики регулювання земельних відносин. А, саме: *державна політика регулювання земельних відносин* – це багатовимірна система економічних, організаційних та правових заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі, що здійснюються державними органами з метою раціоналізації використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та проживання громадян.

У відповідності із зазначеним, мета державної політики регулювання земельних відносин закладена у самому її дефініційному визначенні - тобто, це досягнення раціонального використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Відтак, спрямованість державної політики регулювання земельних відносин в Україні повинна бути пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності та задоволення суспільних інтересів як при вступі у земельні відносини, так і за межами цих відносин, які визначаються системою прав і свобод громадян держави, котрі не лише формально фіксуються у положеннях Конституції України, а й мають реально забезпечуватись нею як правовим актом найвищої юридичної сили, якому властива ознака прямої імперативної дії.

Висновки та пропозиції. У процесі визначення дефініції "державна політика регулювання земельних відносин" були розглянуті родові поняття "політика", "державна політика", "земельна політика", "державне регулювання земельних відносин", а також поняття "земельних відносин". Для цього було проведено аналіз

наукових робіт різних авторів, різної направленості із урахуванням сучасних тенденцій досліджень у цій сфері. Як наслідок, запропоновано авторське визначення терміну "державна політика регулювання земельних відносин", яке відповідає загальнотеоретичним уявленням про процес регулювання та управління.

Зазначені у статті проблеми мають дискусійний характер, що обумовлює необхідність подальших наукових розробок у цьому напрямку.

Література.

1. Белов Г.А. Политология. Курс лекций. – Москва, 1996.
2. Валуєвський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Л. Валуєвський. - Київ: НІСД, 2001. – 242 с.
3. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред Л.В. Сморгунова. - М.: "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЕН), 2006. – 384 с.
4. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : [конспект лекцій до навчального модуля] / [укл. В. А. Ребкало, В. В. Тертичка]. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 80 с.
5. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навчальний посібник / О. І. Валуєвський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін.; заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – Київ: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
6. Энциклопедический словарь з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюб]. – Київ: Основи, 1999. – 422 с.
8. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко.; За ред. Ю. С.Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — 2-вид., доп. і перероб. – Київ: Генеза, 2004.— 736 с.
9. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970—1980) в 11 томах. [сл. рес.] — Том 8, 1977. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/>
10. Титаренко Т. Г. Поняття державного регулювання і державного управління земельними відносинами / Т. Г. Титаренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. - 2014. - № 4. - С. 72-78.
11. James E. Anderson, Public Policy Making: An Introduction, 3rd ed. (Boston:Houghton Mifflin Company, 1984): 3
12. Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972): 2.
13. William I. Jenkins, Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective (London: Martin Robertson, 1978)

References.

1. Belov, H.A. (1996), *Politolohiya. Kurs lektsyj*. [Politics. Lecture course], Moskva.
2. Valev'skij, O. L. (2001) *Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehiia, mekhanizmy vprovadzhennia* [The state policy in Ukraine: methodology of analysis, strategy, implementation mechanisms], NISD, Kyiv, Ukraine, p.242.
3. Smorgunov, L.V. (2006), *Gosudarstvennaja politika i upravlenie. Uchebnik. V 2 ch. Chast' 1. Konceptii i problemy gosudarstvennoj politiki i upravlenija* [Public Policy and Management. Textbook. At 2 pm. Part 1: Concepts and Problems of Public Policy and Management], "Rossijskaja politicheskaja inciklopedija" (ROSSPEN), Moskva, p. 384.
4. Rebkalo, V. A. and Tertychka. V. V. (2002) *Derzhavna polityka: analiz ta vprovadzhennia v Ukraini : [konspekt lektsij do navchal'noho modulja]* [Public policy: analysis and implementation in Ukraine: [lecture notes for training module]. : Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine,p. 80.
5. Valev'skij, O. I., Rebkalo, V. A., Lohunova, M. M. and other (2000), *Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizm ii vprovadzhennia v Ukraini: Navchal'nyj posibnyk* [Public policy: analysis and its implementation mechanism in Ukraine: Textbook], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine, p. 232
6. Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D. and Mykhnenko A. M. (2010), *Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine, p.820.
7. Pal L. A. (1999) *Analiz derzhavnoi polityky* [Analysis of public policy], Osnovy, Kyiv, Ukraine, p. 422.
8. Horbatenko, V. P. (2004), *Politolohichnyj entsyklopedychnyj slovnyk* [Political science encyclopaedic dictionary], 2nd ed, Geneza, Kyiv, Ukraine, p.736 .
9. "Dictionary of Ukrainian. An academic explanatory dictionary (1970-1980) is in 11 volumes", available at: <http://sum.in.ua/>
10. Tytarenko, T. H. (2014), *Poniattia derzhavnoho rehuliuвання i derzhavnoho upravlinnia zemel'nyimi vidnosynamy* [The concept of state regulation and state governance land relations] Visnyk Chernihivs'koho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu. Serii : Ekonomichni nauky, pp. 72-78.
11. Anderson, J. (1984), "Public Policy Making: An Introduction", 3rd ed., Houghton Mifflin Company: 3, Boston.
12. Dye, T (1972), "Understanding Public Policy", Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall,: 2.
13. Jenkins, W., (1978) "Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective", Martin Robertson, London.

Стаття надійшла до редакції 05.08.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"