УДК 351.82 : 347.453.1

Дєгтяр Андрій Олегович
завідувач кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор;
Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна
аспірант кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН

Анотація. *У статті висвітлено методологічні підходи до державного регулювання земельно-орендних відносин, уточнено визначення механізмів регулювання впливу держави на земельно-орендні відносини, а також структуру цих механізмів і модель відповідного балансу інтересів, наявних у зазначеній сфері відносин.*

Ключові слова: *державне регулювання, механізми, земельно-орендні відносини, баланс публічних і приватних інтересів.*

Дегтярь А.О., Помаза-Пономаренко А.Л. Методологические подходы к государственному регулированию земельно-арендных отношений

Аннотация. *В статье представлены методологические подходы к государственному регулированию земельно-арендных отношений, уточнено определение механизмов регулирования влияния государства на земельно-арендные отношения, а также структуру этих механизмов и модель соответствующего баланса интересов, представлений в данной сфере отношений.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, механизмы, земельно-арендные отношения, баланс публичных и частных интересов.*

Degtyar A.O., Pomaza-Ponomarenko A.L. Methodological approaches to government regulation of land lease relations

Annotation*. In this work methodological approaches of government regulation of land lease relations have been reflected. Definition of mechanisms of state regulation of land lease relations and composition of these mechanisms have been offered and specified. Model of appropriate balance of interests in sphere of land lease relations has been determined.*

Keywords: *government regulation, mechanisms, land leases regulation, balance of public and private interests.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Земля в сучасних умовах набуває ролі стратегічного об’єкта й розглядається як соціально-економічна цінність. Зважаючи на це, науково-теоретичне обґрунтування методологічних підходів до державного регулювання земельно-орендних

відносин є актуальною, багатоаспектною та складною проблемою, що потребує всебічного комплексного аналізу й виявлення можливих шляхів щодо її практичного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми регулювання впливу держави на економіку, а також різноманітні земельні відносини на теоретичному рівні вивчалися багатьма українськими і зарубіжними дослідниками, серед яких удосконаленням теоретико-методологічних основ займалися О. Амосов, Л. Дідківська, Л. Головко, М. Корецький, М Латинін, С. Майстро та ін., особливості побудови механізмів державного регулювання в означеній сфері досліджували В. Бакуменко, О. Коротич, Н. Мельтюхова, М. Мескон, О. Радченко та ін., концептуальні засади виникнення, поєднання різноякісних інтересів учасників аграрних і земельних відносин, їх реалізацію – В. Боклага, А. Данкевич, І. Кирилюк, Б. Косович, Г. Пасемко, Л. Свистун та ін.

Виділення не вирішених раніше частин проблеми. Разом із тим багато аспектів означеної проблематики не повною мірою вивчено як із теоретичного, так і з практичного погляду, або вони дискусійні та зумовлюють потребу проведення глибших наукових обґрунтувань.

Формулювання цілей статті. З огляду на це основною метою нашого дослідження є розгляд методологічних підходів до державного регулювання земельно-орендних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, в Україні взаємовідносини між суспільством і органами публічної влади щодо використання й збереження природних ресурсів, особливо земельних, набули ускладненого характеру. Саме тому у вирішенні цього питання потрібно застосовувати не традиційний підхід, а комплексний. Власне кажучи, необхідно вийти за рамки окремо взятої науки (економічної, природознавчої, соціологічної, юридичної тощо) та скористатися положеннями міжгалузевої, тобто державного управління. Як слушно

зауважив Р. Курильців, останнє має базуватися на певних принципах – відкритості, прозорості, партнерства, результативності, справедливості, інтегрованості тощо [1, с. 33].

Варто зазначити, що ключовим елементом системи державного управління землекористуванням – як тимчасовим, так і постійним – є механізми. Цей термін має багато смислових навантажень. Проаналізувавши наявні наукові визначення поняття механізмів державного управління щодо різноманітних соціально-економічних відносин, можемо стверджувати, що воно, по-перше, є ширшим за поняття «механізм державного регулювання». До речі, непоодинокими є випадки протилежного трактування співвідносності цих терміносполук (див. роботи І. Запоточного та В. Захарченко [2, с. 18]). А, по-друге, учені вищеназвані механізми ідентифікують як певну систему. Її зміст однак інтерпретується ними неоднозначно, іноді спрямовуючись на якісно протилежну зміну всієї системи: 1) як поєднання методів, форм, стимулів, інструментів, технологій та ін. (з погляду М. Корецького, О. Чорної, М. Кравченко та ін. [3; 4]); 2) як сукупність певних регуляторів (на думку Л. Дідківської, Л. Головко та ін. [5]); 3) як спосіб дій суб'єкта й набір методів, інструментів тощо, які розв'язують суперечності, що виникають (за свідченням М. Латиніна, Г. Шарого, О. Комякова та ін. [6; 7]); 4) як заходи (послідовність дій) і засоби, розроблені державою з метою активізації суб'єкта (І. Розпутенко, Ю. Рябцева, Н. Мельтюхова та ін. [8; 9]).

Маючи таке системне підґрунтя, механізми державного регулювання земельно-орендних відносин (далі – ЗОВ) унаслідок узагальнення поступово також набувають статусу категорії, яка поєднує в собі й *засоби*, що створюють умови для розвитку названих відносин з урахуванням як приватних, так і публічних інтересів, та *методи* державного управління (рис. 1). Разом із тим використання досліджуваних механізмів можливе й

за умови загрози настання форс-мажорних обставин. З огляду на це, пояснення вибору тих чи інших механізмів державного регулювання ЗОВ слід здійснювати з позиції того, чи механізми відповідають «на виклик», чи спрямовуються «на майбутнє».

Така побудова механізмів державного регулювання ЗОВ зумовлена наявним єдиним набором функцій державного управління (планування, організація, мотивація і контроль), через що їх сукупність характеризує *функціональну частину* досліджуваних механізмів (про функціональність механізмів див. у працях Г. Атаманчука, Н. Мельтюхової та ін. [10; 11]). Це в свою чергу дає підстави стверджувати, що зазначений складник передбачає механізм планування, організації, мотивації та контролю у сфері досліджуваних відносин. Зазначимо, що перший механізм (планування) полягає в безперервному процесі встановлення та конкретизації цілей розвитку ЗОВ; визначення засобів їх досягнення, строків і послідовності реалізації; розподілу ресурсів; створення бази для мотивації учасників означених відносин, а також для дієвого контролю; забезпечення відповідною інформацією учасників ЗОВ тощо. Зміст другого механізму можна осягнути за допомогою функції організації, однак доцільно розглянути як складник комплексного механізму державного регулювання ЗОВ. Не менш важливим є механізм мотивації, що передбачає використання позитивних і негативних стимулів для спонукання суб'єкта та об'єкта до цілеспрямованої діяльності. Крім того, вартим уваги є й механізм контролю, оскільки полягає у виявленні результатів впливу суб'єкта на об'єкт державного регулювання на всіх етапах процесу виконання функцій управління; у здійсненні нагляду за раціональним використанням землі під час її оренди; в аналізі стану відновлення земель, пошкоджених унаслідок нераціонального їх використання учасниками ЗОВ та ін.

Окрім функціонального компоненту, важливим складником

механізму державного регулювання ЗОВ є *методологічний*. Він передбачає добір механізмів на основі використання певних методів, оскільки для реалізації означених вище функцій потрібна наявність комплексу певних методів. Серед них базовими під час державного регулювання, зокрема у сфері земельних відносини, є правовий, економічний і організаційний методи.

Однак, зважаючи на те, що до складу земельних відносин входять земельно-орендні, то і для них основними методами державного регулювання є правовий, економічний та організаційний. Саме вони покликані сприяти збалансуванню, задоволенню й захисту приватних і публічних інтересів.

У той же час добір методів, установлення наслідків їх дії тощо вимагає з'ясування відповідних елементів і рівнів, на яких формується й підтримується баланс приватних і публічних інтересів у ЗОВ.

Відзначимо, що терміносполуку *баланс інтересів* використовують у багатьох правових актах. Здебільшого для правозастосовувачів вона є оцінним поняттям. Незважаючи на те, що цим терміном давно послуговуються і вчені, вони однак не мають однакових уявлень про описувану категорію, що є свідченням штучності підходів до процесу збалансування системи інтересів. Так, правник О. Костюченко, розглядаючи баланс інтересів економічних суб'єктів, наголошує на тому, що він складається з мети, способу, тобто правових умов та можливостей реалізації інтересів; із форми реалізації, тобто договірних відносин, які характеризуються існуванням економічних суб'єктів, об'єкта (суспільних благ) і змісту, що включає права й обов'язки; результату або економічного ефекту [**Ошибка! Источник ссылки не найден.,** с. 98]. Економіст О. Нікішина, аналізуючи механізм узгодження економічних інтересів суб'єктів зернового ринку, розробила модель підтримання балансу цих інтересів. Така модель, з нашого погляду, радше нагадує алгоритм дій (до

речі, він потребує коригувань), який має такий вигляд: на вході відбувається визначення головних інтересів і суперечностей, згодом узгоджуються економічні інтереси ринкових суб'єктів, а на виході формуються стійкі зворотні зв'язки для забезпечення гнучкості системи та створення умов для збалансування відтворювальних процесів, становлення раціональних економічних відносин, підвищення ефективності державного регулювання ринку зерна та ін. [13, с. 47].

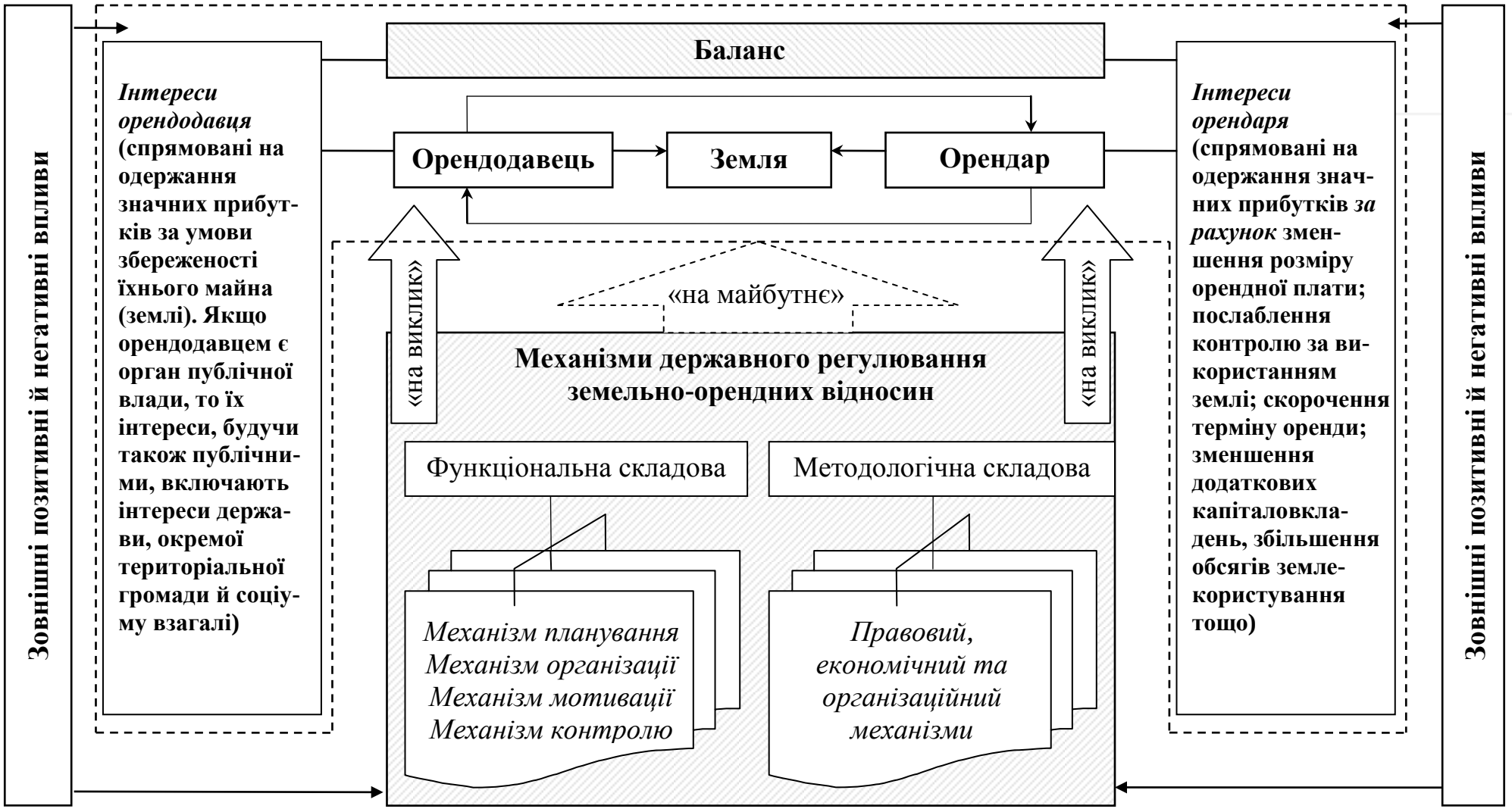

Рис. 1. Схема державного регулювання земельно-орендних відносин.

Таким чином, баланс інтересів характеризується відносною умовністю, парадигматичністю та здатністю до інтеграції. Крім того, він чітко залежить від навколишнього середовища. В основі його побудови лежать принципи системності, різноспрямованості, ієрархії та ін., при цьому варто підтримати наявну позицію щодо першості державних, загальносуспільних (публічних) інтересів.

На підставі зроблених висновків уважаємо, що урівноваження різноякісних інтересів здійснюється за рахунок спрямування державного впливу на *формування й підтримку балансу між ними*. Ці положення знаходять своє віддзеркалення у відповідній моделі (рис. 2). Її центр подано сполученням публічних і приватних інтересів. Серед рівнів, на яких відбувається формування й підтримка такого балансу, можемо виокремити теоретичний (пов'язаний із закономірностями об'єктивної реальності, їх відбиттям у свідомості людей, принципами, що є своєрідною системою координат, у межах якої складаються відносини) і практичний (передбачає здійснення правового, інформаційного, організаційного, матеріально-фінансового та інших видів забезпечення). Підкреслимо, що останній рівень (практичний) складається ще з підрівнів – центрального, регіонального, місцевого та громадського. Сполучною ланкою між теоретичним і практичним рівнями, безперечно, є технологія, оскільки вона, як відомо, є конкретизацією й реалізацією теорії у формі, зручній для практичного застосування.

Слід уточнити, що за відсутності єдиного підходу до визначення змісту моделі формування й підтримки досліджуваного балансу інтересів чи не першочерговим завданням є встановлення *принципів* їх збалансованості, оскільки вони є основою, вихідним пунктом усієї моделі, незаперечними вимогами, що ставляться перед суб'єктом державного регулювання й учасниками, які виражають найважливіші закономірності розвитку ЗОВ. У той же час процес систематизації таких принципів є

ускладненим, оскільки в науковій літературі останні тривалий час не розглядалися як сутнісні категорії – можливо, через те, що багато людей сприймає їх (принципи) лише як абстрактні ідеї, не пов'язані з практичною діяльністю тих чи інших органів. Базуватися така систематизація має на пізнанні закономірностей, які (не варто забувати) можуть бути первинними й вторинними щодо принципів, а також загальними й спеціальними. З огляду на це, до принципів збалансування приватних і публічних інтересів у сфері ЗОВ належать *загальні* (наприклад, принципи законності, економічності, науковості тощо) та *спеціальні* (принципи необхідного розмаїття інтересів, мінливості, взаємозалежності та унеможливлення латентності останніх, підпорядкованості одних інтересів іншим, недопущення необґрунтованого обмеження інтересів та ін.). Для досягнення позитивних результатів ці принципи повинні втілюватися лише в комплексі. Відзначимо однак, що висловлені положення потребують проведення дальших досліджень і обґрунтувань.

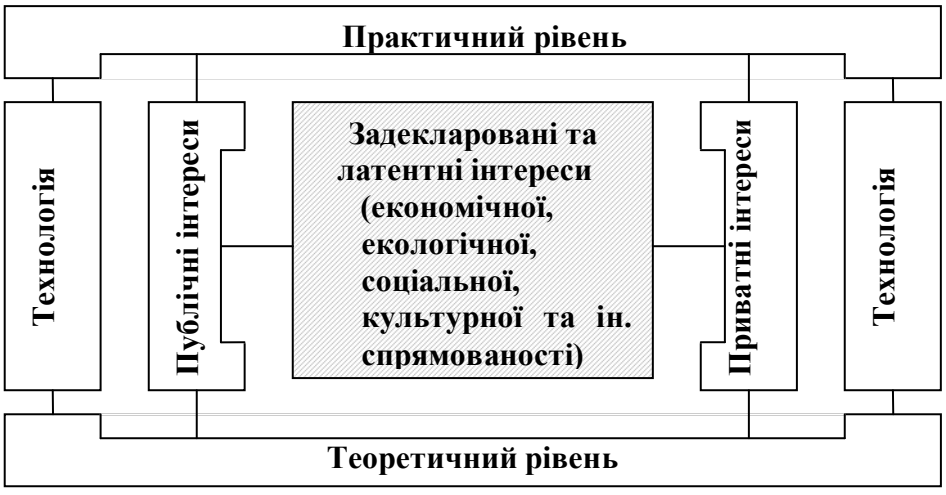

Рис. 2. Схема моделі формування й підтримки балансу публічних і приватних інтересів у земельно-орендній сфері

Окрім принципів формування й підтримки балансу публічних і приватних інтересів, важливим і легко відтворюваним компонентом балансу, який становить зміст теоретичного та практичного «секрету»

останнього, також є *технологія*. Її проектування має здійснюватися в напрямках побудови економіко-організаційної моделі, формування процедури ухвалення рішень, організації потоків інформації та роботи з кадрами. У той же час, як слушно зауважує Н. Мельтюхова, цей перелік може бути доповнений спеціальними роботами, що відповідають особливостям галузей, окремих напрямків управлінської діяльності або функцій [11, с. 136]. Прикладом може слугувати розробка технологічної концепції збалансування інтересів.

Послідовність реалізації технології в розробках з державного управління визначається за допомогою планування, організації, мотивації та контролю, що свідчить зовсім про інші пріоритети в ієрархічній побудові потреб та інтересів. Разом із тим зазначимо, що науковцями зазначена вище послідовність є недостатньо розкритою: застосування технології досліджується на етапі реалізації окремих функції (прогнозування, організації тощо). Наприклад, А. Кузнецов, досліджуючи інноваційні технології вияву й фіксації соціально-економічних потреб регіону, уводить логічну схему взаємозв'язків, якою слід користуватися на етапі здійснення функції прогнозування: фактори ⇔ актори ⇔ їхні потреби ⇔ сценарії ⇔ зведений сценарій [2]. За свідченням В. Шарого, в умовах запобігання, профілактики, подолання, зниження негативних наслідків кризових явищ актуальним є послідовне застосування технологій (комплексу заходів), що ґрунтуються на прогнозуванні як формі гіпотетичного віддзеркалення майбутнього та діагностуванні [144].

Крім того, з нашого погляду, актуальним питанням є використання технології не тільки для визначення та закріплення інтересів, а й для збалансування, підтримки та захисту останніх. Зважаючи на це та враховуючи базові положення менеджменту й державного управління, технологія на першому етапі може включати: ідентифікацію інтересів, що наразі здійснюється, на жаль, суб'єктами державного регулювання без

належної участі об'єкта впливу; на другому етапі – порівняння інтересів, визначення серед них пріоритетних і пошук шляхів їх реалізації (причому найбільш поширеним є укладення угод); а на останньому, безперечно, здійснюється аналіз ступеня реалізованості інтересів та їх захист.

Важливим моментом, який слід ураховувати під час дослідження елементів, що збалансовують публічні й приватні інтереси, є їх практичне втілення в життя, що полягає в *набутті властивостей правових засад*. Відбувається така трансформація шляхом унесення відповідних коректив до нормативно-правової бази. Крім створення належних правових умов, для узгодження публічних і приватних інтересів, вирішення суперечностей між ними потрібним є *організаційне, інформаційне, матеріально-фінансове та психологічне забезпечення*. Зазначимо, проте, що висловлені думки вимагають проведення дальших досліджень.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, систематизувавши підходи до державного регулювання ЗОВ, можемо стверджувати, що сьогодні й досі триває активний пошук найбільш повного та прийнятного визначення поняття механізмів такого регулювання. Крім того, проблемним залишається з'ясування складу вищеназваних механізмів. Проте, з огляду на системну природу останніх, їх побудову слід здійснювати, зважаючи на функції, методи й інструментарій державного управління.

Перспективи подальших розвідок. Полегшити цей процес певним чином можна за рахунок визначення моделі, що формує й підтримує відповідний баланс між інтересами держави, суспільства взагалі, окремих територіальних громад (публічними) та інтересами учасників ЗОВ (приватними). Запропонована модель однак не є універсальною – її треба розуміти як заклик до встановлення інших компонентів і уточнення їх сутності.

Список використаних джерел

1. Курильців Р. Сутність та зміст інтегрованого управління землекористуванням / Р. Курильців // Землевпорядний вісник : Науково-виробничий журнал. – 2012. – №4. – С. 32–35.
2. Запоточний І. В. Державне регулювання регіональної економіки / І. В. Запоточний, В. І. Захарченко; за ред. В. І. Захарченка. – Харків-Львів-Одеса. 2003. – 592 с.
3. Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці / М. Х. Корецький ; Українська Академія держ. управління при Президентові України. – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 260 с.
4. Чорна О. М., Кравченко М. А. Механізм державного регулювання інноваційної діяльності суб'єктів господарювання в Україні / О. М. Чорна, М. А. Кравченко [Електрон. ресурс] // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2011.– № 2. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/...2/14.pdf.
5. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головко. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
6. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.01.01 / О. М. Комяков ; Київський національний економічний ун-т. – К., 2000. – 19 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/ard/ 2000/00komrpe.zip.
7. Латинін М. А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України / М. А. Латинін [Електрон. ресурс] // Державне управління : теорія та практика. – 2005. – №2. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/...2/.../05lmaseu.pdf.
8. Мельтюхова Н. М. Організаційний механізм реалізації державної влади / Мельтюхова Н. М., Рябцева Ю. М. // Теорія та практика державного управління : [зб. наук. пр.]. – Вип. 1 (20). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – С. 70-78.
9. Розпутенко І. В. Державна політика України в контексті геоекономічних змін / І. В. Розпутенко // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – К. : НАДУ, 2009. – №2. – С. 25-29.
10. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – 2.изд., доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 580 с.
11. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова ; НАДУ при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Магістр, 2010. – 204 с.
12. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон та ін. ; пер. с англ. ; общ. ред. и вступ. Ст. Л. И. Ивенко. – М. : Дело, 1997. – 704 с. : [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : http://www.alleng.ru/ d/manag/man117.htm.
13. Нікішина О. В. Баланс інтересів: критерій раціональності економічних відносин (на прикладі державного ринку зерна) / О. В. Нікішина // Економіка харчової промисловості. – 2010. – №4. – С. 42-48.
14. Антикризові технології як механізм реалізації цілей державного управління : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 [Електрон. ресурс] / Шарий В'ячеслав Іванович ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2006. – 20 с. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua /ard/2006/06svicdu.zip.