



А. Л. Помаза-Пономаренко,
аспірант Харківського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

УДК 351.82 : 347.453.1

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН: АНАЛІЗ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД

*Здійснено аналіз поглядів науковців на зміст поняття
“механізми державного регулювання земельно-орендних відносин”,
на їхню побудову й збалансування публічних та приватних
інтересів, наявних у вказаній сфері відносин, а також уточнено
визначення цих механізмів, їх структурних елементів і моделі
відповідного балансу інтересів.*

Ключові слова: механізми державного регулювання; функціональний та методологічний складники; земельно-орендні відносини; баланс публічних і приватних інтересів.

У сучасних дослідженнях, присвячених державному управлінню, вітчизняні та зарубіжні автори все активніше свої зусилля спрямовують на визначення поняття й дослідження ролі механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин. Це, у свою чергу, вимагає проведення ґрунтовного, масштабного осмислення структурних елементів таких механізмів і надання рекомендацій щодо ймовірних шляхів їхнього вдосконалення, що відтак є актуальним питанням наукової думки в означеній вище галузі.

Проблеми функціонування механізмів державного регулювання економіки, а також різних аспектів земельних відносин на теоретичному рівні вивчало багато як українських, так і закордонних дослідників, серед яких удосконаленням теоретико-методологічних основ займалися О. Амосов, А. Дегтяр, Л. Дідківська, Л. Головка, М. Корецький, М. Латинін, С. Майстро та ін. Особливості побудови таких механізмів досліджували М. Мескон, В. Бакуменко, О. Коротич, Н. Мельтюхова, О. Радченко та ін. Щодо концептуальних засад виникнення, поєднання різноякісних інтересів учасників аграрних і земельних відносин, їх реалізації, то вони стали предметом аналізу, зокрема В. Боклаги, А. Данкевича, І. Кирилюк, Б. Косович, Г. Пасемко, Л. Свистун та ін. Разом з тим залишився ряд дискусійних і малодосліджених питань, пов'язаних з понятійно-категоріальним апаратом; методологією добору механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин (далі — ЗОВ); ототожненням ЗОВ з об'єктом регулювання, а також об'єктом планування, мотивації, контролю; ідентифікацією системи інтересів суб'єкта державного регулювання ЗОВ з інтересами учасників останніх; з'ясуванням можливих протиріч та пріоритетів серед указаних інтересів, а також елементів, що формують і підтримують їхню збалансованість, тощо.

Зважаючи на це, основною метою статті є узагальнення поглядів різних авторів на зміст поняття “механізми державного регулювання ЗОВ”, на їхню побудову й збалансування публічних та приватних інтересів, наявних у вказаній сфері відносин, а також уточнення визначення цих механізмів, їх структурних елементів і моделі відповідного балансу інтересів.



Проаналізувавши наявні наукові визначення поняття “механізми державного регулювання соціально-економічних відносин” (до речі, непоодинокими є випадки застосування такої терміносполуки і в нормативно-правових актах, але в них вона належним чином, на жаль, не розкривається), можемо стверджувати, що вказані механізми ідентифікують як певну систему. Її зміст, однак, трактується 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. [1; 2]);

2) як сукупність певних регуляторів (на думку Л. Дідківської, Л. Головка та ін. [3]);

3) як спосіб дій суб’єкта й набір методів, інструментів тощо, які розв’язують протиріччя, що виникають (за свідченням М. Латиніна, Г. Шарого, О. Комякова та ін. [4; 5]);

4) як заходи (послідовність дій) і засоби, розроблені державою з метою активізації суб’єкта (з погляду таких учених, як І. Розпутенко, Ю. Рябцева, Н. Мельтюхова та ін. [6; 7]).

Маючи таке системне підґрунтя, механізми державного регулювання ЗОВ унаслідок узагальнення поступово також набувають статусу категорії, яка поєднує в собі й *засоби*, що створюють умови для розвитку вказаних відносин із урахуванням як приватних, так і публічних інтересів, й *методи* державного управління (рис. 1). Разом з 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 (дет. про функціональність механізмів див. у працях М. Мескона, Г. Атаманчука та ін. [8; 9]). Це, у свою чергу, дає підстави стверджувати, що вищезазначений складник передбачає механізм планування, організації, мотивації та контролю у сфері досліджуваних відносин. Вкажемо, що перший механізм (механізм планування) полягає в безперервному процесі встановлення і 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 досягнути за допомогою функції організації, однак доцільно розглянути його, як складник комплексного механізму державного регулювання ЗОВ. Не менш важливим є механізм мотивації, який передбачає використання позитивних і негативних стимулів для спонукання суб’єкта та об’єкта до цілеспрямованої діяльності. Крім того, вартим уваги є механізм контролю, оскільки він полягає у виявленні результатів впливу суб’єкта на об’єкт державного регулювання на всіх етапах процесу виконання функцій управління, здійсненні нагляду за раціональним використанням землі під час її оренди, 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 впливу держави на основі використання певних методів, тому що для реалізації означених вище функцій потрібна наявність комплексу певних методів. Серед них базовими під час державного управління (регулювання), зокрема у сфері економіки та земельних відносин, є правовий, економічний і організаційний методи. Проте 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 досліджуваній сфері відносин.

У той же час добір методів, встановлення наслідків їхньої дії та ін. вимагає з'ясування відповідних елементів і рівнів, на яких формується й підтримується баланс приватних та публічних інтересів у досліджуваній сфері відносин.

Відзначимо, що терміносполуку "баланс інтересів" використовують у багатьох правових актах. Здебільшого для правозастосовувачів вона є оцінним поняттям. Цим терміном також давно користуються і вчені, однак вони 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) та змісту, що включає права й обов'язки; результату або економічного ефекту [10, 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 протиріч, 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. [11, с. 47].

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 вважаємо, що урівноваження різноякісних інтересів здійснюється за рахунок спрямування державного впливу на *формування й підтримку балансу між ними*. Ці положення знаходять своє відображення у відповідній моделі. Її центр представлений 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 відображенням у свідомості людей, принципами, що є своєрідною системою координат, у межах якої складаються відносини) і практичний (передбачає здійснення правового, інформаційного, організаційного, матеріально-фінансового та ін. видів забезпечення). Сполучною ланкою між теоретичним і практичними рівнями, безперечно, виступає технологія, тому що 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* їхньої 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, тому що 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 повинна на пізнанні закономірностей, які, не слід 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

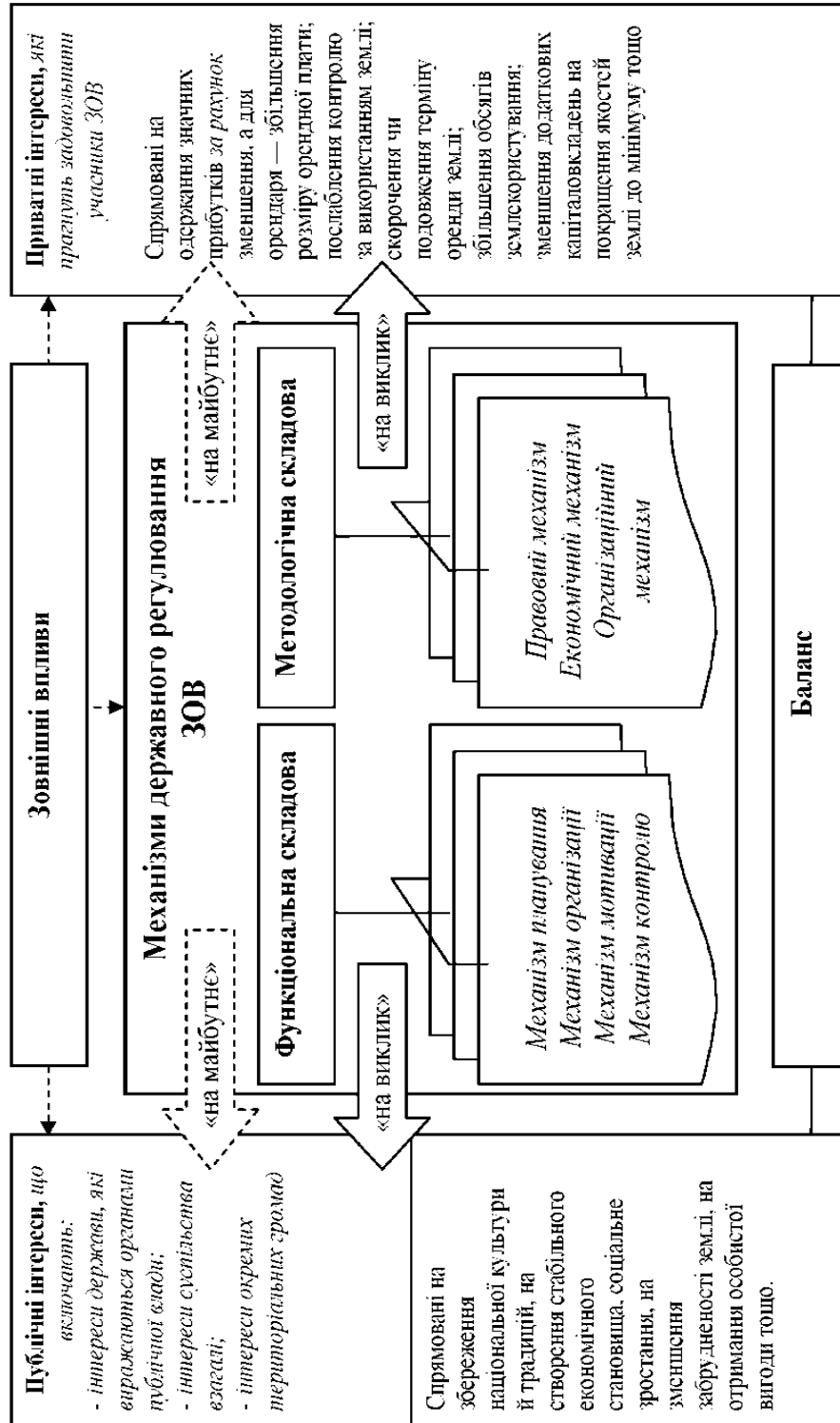


Рис. 1. Схема державного регулювання ЗОВ



законності, економічності, науковості тощо) й 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 указані принципи повинні втілюватися лише в комплексі. Відзначимо, однак, що висловлені положення потребують проведення подальших досліджень і обґрунтувань.

Окрім принципів формування й підтримки балансу публічних і приватних інтересів, важливим компонентом балансу, який становить зміст теоретичного та практичного “секрету” останнього, також є *технологія*. Її проектування повинно 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 [12, с. 136]. Прикладом може слугувати розробка технологічної концепції збалансування інтересів.

Послідовність реалізації технології у розробках з державного управління визначається за допомогою планування, організації, мотивації й контролю, що свідчить зовсім про інші пріоритети в ієрархічній побудові потреб та інтересів. Разом із тим зауважимо, що науковцями вказана вище послідовність є недостатньо розкритою: застосування технології досліджується на етапі реалізації окремих функцій (прогнозування, організації тощо). Наприклад, А. Кузнецов, досліджуючи інноваційні технології вияву й фіксації соціально-економічних потреб регіону, вводить логічну схему взаємозв'язків, якою слід користуватися на етапі здійснення функції прогнозування: фактори ↔ актори ↔ їхні потреби ↔ сценарії ↔ зведений сценарій [13].

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 (при чому найбільш розповсюдженим є укладення угод); а на останньому, безперечно, здійснюється аналіз ступеня реалізованості інтересів та їхній захист.

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

Отже, дослідження засад державного управління дозволяє констатувати, що в міру еволюції управлінської думки наука поступово збагачувалась визначеннями її основних детермінант, особливо механізмів регулювання впливу держави на економіку та ЗОВ, і розробкою теоретико-методологічних основ упорядкування їхньої структури. Зокрема встановлено, що побудову таких механізмів слід здійснювати, зважаючи на їх системну природу, а також функції, методи й інструментарій державного управління. У той же час 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, тобто приватними. Описуючи цю модель, аргументуємо виділення теоретичного (пов'язаний із закономірностями розвитку ЗОВ, принципами тощо) і практичного рівнів (передбачає здійснення правового,



інформаційного, організаційного, матеріально-фінансового та ін. видів забезпечення). Сполучним елементом між означеними рівнями виступає технологія, оскільки вона є реалізацією теорії у формі, зручній для практичного застосування. Запропонована модель не є, однак, універсальною, її треба розуміти як заклик до встановлення інших компонентів і уточнення їхньої сутності.

Список використаних джерел

1. *Корецький, М. Х.* Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці [Текст] / М. Х. Корецький ; Українська Академія держ. управління при Президентові України. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 260 с.
2. *Чорна, О. М.* Механізм державного регулювання інноваційної діяльності суб'єктів господарювання в Україні [Текст] / О. М. Чорна, М. А. Кравченко // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. — 2011. — № 2. — URL : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvfb/2011_2/14.pdf.
3. *Дідківська, Л. І.* Державне регулювання економіки [Текст] : [навч. посіб.] / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. — К. : Знання-Прес, 2000. — 209 с.
4. *Комяков, О. М.* Державне регулювання перехідної економіки [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.01.01 "Економічна теорія" / О. М. Комяков; Київський національний економічний ун-т. — К., 2000. — 19 с. — [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2000/00komgrpe.zip>.
5. *Латинін, М. А.* Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України / М. А. Латинін [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. — 2005. — № 2. — URL : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2005-2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.
6. *Мельтюхова, Н. М.* Організаційний механізм реалізації державної влади [Текст] / О. М. Мельтюхова, Ю. М. Рябцева // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. — Вип. 1 (20). — Х. : Магістр, 2008. — С. 70–78.
7. *Розпутенко, І. В.* Державна політика України в контексті гео економічних змін [Текст] / І. В. Розпутенко // Науково-інформаційний вісник з державного управління. — К. : НАДУ, 2009. — № 2. — С. 25–29.
8. *Атаманчук, Г. В.* Теорія державного управління [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — [2 изд., доп.]. — М. : Омега-Л, 2004. — 580 с.
9. *Мескон, М.* Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; [пер. с англ.] / общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Ивенко. — М. : Дело, 1997. — 704 с. [Электронный ресурс] Alleng.ru. — URL : <http://www.alleng.ru/d/manag/man117.htm>.
10. *Костюченко, О. Є.* Сучасні пріоритети соціально-економічного розвитку в Україні [Текст] / О. Є. Костюченко // Сучасний стан економічної науки: проблеми та перспективи розвитку : тези VIII Міжнар. наук.-практ. конфер., 16–17 березня 2012 р. — Львів : Львівська економічна фундація, 2012. — Ч. II. — С. 97–99.
11. *Нікішина, О. В.* Баланс інтересів: критерій раціональності економічних відносин (на прикладі державного ринку зерна) [Текст] / О. В. Нікішина // Економіка харчової промисловості. — 2010. — № 4. — С. 42–48.
12. *Мельтюхова, Н. М.* Державне управління як єдність діяльності та відносин [Текст] : [монограф.] / Н. М. Мельтюхова ; НАДУ при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х. : Магістр, 2010. — 204 с.
13. *Кузнецов, А. О.* Інноваційні технології в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / А. О. Кузнецов. — Х., 2006. — 20 с. [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України. — URL : <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2006/06kaoeerr.zip>.

Рекомендовано до друку кафедрою економічної теорії та фінансів
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 2 від 13 вересня 2012 року)

Надійшла до редакції 14.09.2012



Помаза-Пономаренко А. Л. Механизмы государственного регулирования земельно-арендных отношений: анализ теоретико-методологических основ

Проанализировано подходы ученых на содержание понятия “механизмы государственного регулирования земельно-арендных отношений”, их построение и сбалансирование публичных и частных интересов, существующих в указанной сфере отношений, кроме того, уточнено определение этих механизмов, их структурных элементов и модели соответствующего баланса интересов.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования; функциональная и методологическая составляющие; земельно-арендные отношения; баланс публичных и частных интересов.

Pomaza-Ponomarenko, A. L. Mechanisms of State Regulation of Land-Lease Relations: Analysis of Theoretical and Methodological bases

The analysis of the views of scientists on the concept of “mechanisms of state land lease relations”, on their building and balancing public and private interests, in this sphere relations and the definition of these mechanisms, their structural elements and model appropriate balance of interests.

Keywords: mechanisms of regulation, functional and methodological components, land lease relations, the balance of public and private interests.

