

Трибуна Молодого Вченого



Тетяна Дроздюк,

старший викладач кафедри правознавства

Київського національного

торговельно-економічного університету

УДК 332.72(477)

Поняття та зміст публічного регулювання ринку земель в Україні

Однією з нагальних задач розвитку ринкових відносин в Україні є необхідність трансформації публічного регулювання ринку земель.

Значним внеском у вирішенні цієї проблеми є праці науковців та практиків які здійснювали дослідження безпосередньо управління земельними ресурсами та державного регулювання ринку земель. Означені питання знаходились у полі зорутаких провідних вітчизняних вчених, як В. В. Горлачук, А. М. Третяк, О. С. Дорош, А. Г. Мартин, В. П. Галушко, Ю. Д. Білик, А. С. Даниленко, В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, Л. О. Панькова, Т. П. Проценко, О. А. Поліводський та ін.

Поза всяким сумнівом, їх вклад є досить істотним у визначенні сутності та змісту управління земельними ресурсами та державного регулювання ринку землі. Разом з тим, актуальним залишається питання щодо визначення «публічного регулювання ринку земель». Оскільки, на теперішній час не сформовано понятійно-категорійного апарату цієї дефініції.

Мета проведення дослідження зумовлена потребою проаналізувати різні підходи щодо визначення публічного регулювання ринку земель та необхідністю з'ясувати його зміст.

Для безпосереднього розуміння публічного регулювання ринку земель, необхідно враховувати співвідношення та визначення понять: «державне управління», «державне регулювання», «публічне управління», що встановленні науковцями з державного управління і адміністративного права та особливості переходу від державного управління до інших моделей публічного регулювання, залежно від суспільних перетворень.

Так, В. Б. Авер'янов зазначає, що основним змістом, сутністю державного управління у вузькому розумінні є організуючий вплив з боку носіїв державно-владних повноважень (тобто певної групи органів державної влади) на суспільні відносини і процеси з метою їх впорядкування, координації і спрямування шляхом різного роду нормотворчих і розпорядчих дій на виконання законів та

інших правових актів держави. Для відтворення «широкого» розуміння доцільнішим, вважає він, обрати інший прийнятний термін – наприклад, «державне впорядкування (або регулювання) суспільних процесів», яким і позначати всю сукупність напрямів і форм реалізації влади держави в цілому в інтересах організуючого, впорядковуючого впливу на життєдіяльність суспільства [1, с. 114].

Разом із тим, на думку Г. В. Атаманчука державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [2, с. 33].

«Енциклопедичний словник з державного управління» дає визначення - «державне управління це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [3, с. 150]. «Енциклопедія державного управління» визначає аналогічно категорію «державне управління» [4, с. 157].

За твердженням доктора наук з державного управління В. Д. Бакуменка «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого й регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [3, с. 150].

Щодо співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання», воно і досі залишається дискусійним. У вузькому розумінні державне регулювання розглядається як одна з функцій державного управління [5, с. 31]. Разом із тим, на думку Г. В. Атаманчука регулювання – це процес встановлення та практичного виконання певних правил (норм) поведінки [6, с. 34].

Трактування державного регулювання, як категорію похідну щодо державного управління та про певну тотожність цих способів державного впливу досліджено у працях таких науковців, як: Ю. П. Битяк [7, с. 51], Є. В. Курінний [8, с. 24].

Водночас, В. Б. Авер'янов розглядає поняття «державне регулювання» як більш широке, ніж «державне управління». Співвідношення між цими поняттями, він, розглядає як похідне від тлумачення загальних категорій «регулювання» й «управління» [9, с. 64].

Виходячи з цих загальних уявлень про співвідношення фундаментальних понять науки управління він визначає поняття «державне регулювання». Отже, державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Відтак «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційної діяльності держави. Державне регулювання тісно пов'язане насамперед з формами державного управління. Водночас нормативно-правова основа державного регулювання пов'язана з його використанням у певних суспільних сферах. Як правило, воно застосовується в економічній, соціально-культурній сфері та для регулювання суспільно-політичної діяльнос-

ті. У цих сферах обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний [9, с. 66].

Державне регулювання за своєю суттю є одним із засобів врегулювання й упорядкування суспільних відносин, яке, на відміну від державного управління, слід визнати більш ліберальним за впливом на соціальні об'єкти. Державне регулювання характеризується мінімальним втручанням держави у діяльність керованих об'єктів та їх можливістю діяти у визначених межах на власний розсуд.

Термін «публічне управління» вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг в 1972 р. На його думку, «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [10, с. 15].

Сучасний дослідник публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством» [11, с. 26].

Публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо. До суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень [3, с. 605].

Разом із тим, В. Б. Авер'янов наголошує на тому, що «публічне управління» доцільно визначити як форму здійснення (реалізації) публічної влади в цілому [1, с. 116].

Звернемось до аналізу значення пар слів: «державний – публічний»

та «управляти – регулювати». Юридичний словник поняття «публічний» розкриває у таких словосполученнях, як «публічна влада» (суспільно-політична влада, народовладдя), органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) та «публічне право» (система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади) [12, с. 196-198]. У Новому тлумачному словнику української мови також наведено кілька визначень слова «публічний»:

1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий.

2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

3. Стосується публіки [13, с. 843]. Тобто при вживанні «публічний» маємо на увазі: те, що належить до народу, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, людини. Поняття «публічний» є більш широким ніж «державний»

Що стосується терміну «регулювати», він включає:

1. Впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі.

2. Домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей [14, с. 480]. «Управляти» -

1. Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати.

2. Користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь [15, с. 469].

У юридичних енциклопедіях та словниках майже завжди поняття «регулювати» розкривається у словосполученні «правове регулювання» (засіб державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави) [12, с. 41]. Тобто, «регулювати» і «управляти» відобража-

ють організаційну діяльність, яка спрямована на упорядкування певних суспільних інтересів, явищ, процесів тощо. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням більшу сферу організаційної діяльності. Правове регулювання включає як правозастосовну діяльність так і правотворчий процес (встановлення норм права - правил поведінки суб'єктів правовідносин), що передує правозастосовній діяльності в управлінні. Тобто, регулювання є значно ширше та передує правозастосовній діяльності в управлінні.

Як правило, науковці розглядають регулювання у контексті дослідження лише якоїсь однієї конкретної суспільно-державної сфери. Причому питанню саме публічного регулювання ринку земель в Україні вченими-юристами уваги приділено дуже мало. Слід зазначити, що існуючі поняття та визначення сфери дії регулювання та управління ринком земель, теж тлумачаться неоднозначно.

Аналіз спеціальної наукової літератури дає підстави стверджувати, що й досі не має єдиного визначення поняття «регулювання ринку земель», та вживаються багато різноманітних термінів не узгоджених між собою: «управління земельними ресурсами», «управління земельним фондом», «регулювання земельних відносин», «управління у галузі земельних відносин», які мають різне тлумачення.

В сучасній літературі надається багато визначень такого складного поняття, як управління земельними ресурсами. Наприклад, А. М. Третяк визначає, що управління земельними ресурсами - це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання землі через ринкові земельні відносини [16, с. 40]. Отже, він його розглядає через призму раціонального використання та охорони земель. В. В. Горлачук визначає, що регулювати відносини між власниками і користувачами не потрібно,

він вважає, що вони з цим самі справляються, але управляти процесом, тобто спрямовувати хід розвитку землекористування у потрібне русло – треба [17, с. 168]. Інші науковці серед функцій управління земельними ресурсами виокремлюють регулювання, як законодавче та нормативне забезпечення, землевпорядкування, ведення державного земельного кадастру, моніторинг земель, експертизу землевпорядної документації і ін. [18, с. 70]. Тобто, тут мова йде про регулювання земельних відносин в системі управління земельними ресурсами.

Ст. 3 Земельного кодексу України «регулювання земельних відносин» визначає, що «земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами [19].

А. Г. Мартин визначає «державне регулювання земельних відносин», як цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, який здійснюється у відповідності із земельним законодавством та покликаний забезпечити упорядкування цих відносин і формування сталого землекористування [20, с. 23]. Отже, він визначає лише вплив держави на відносини власності на землю та не враховує відносини пов'язані з переходом прав на землю від одних осіб до інших. Із зазначеного випливає, що держава не може врегульовувати земельний обіг. Такий підхід викликає низку проблемних питань.

Особливе місце при з'ясуванні впливу публічної влади на земельні відносини належить встановленню чітко окресленого підходу щодо визначення наукових засад і напрямів публічного регулювання ринку земель.

Під державним регулюванням ринку земель А. Г. Мартин визначає цілеспрямований адміністративний, фіскальний та економічний вплив

органів державної влади на суб'єктів ринку земель для досягнення заздалегідь визначених параметрів ринкового середовища, які відповідатимуть усвідомленим суспільним інтересам [21, с. 38]. При цьому, він не визначає вплив безпосередньо на ринок, який становить низку організаційно – правових заходів, що здійснюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації у випадках делегування їм частини повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, які здійснюють публічну владу в процесі досягнення поставлених цілей шляхом реалізації своєї компетенції.

Автором свого часу було викладено наукову позицію щодо визначення поняття «державне регулювання ринку земель», а саме як здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування комплексу нормативно-правових, фінансово-економічних, адміністративних, організаційних, науково-методичних, освітньо-інформаційних та інших заходів, спрямованих на забезпечення організації й функціонування ринку земель, гарантій та захисту прав суб'єктів ринку земель та раціонального використання і охорони землі [22, с. 101].

Але на сьогодні вона вбачається недостатньо повною і точною. У результаті додаткових пояснень і аргументації, доцільно наголосити на наступних найбільш принципових моментах розглядуваної дефініції.

У результаті реформування науки адміністративного права в умовах загальної трансформації ролі держави у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної і відкритої згаданої публічної влади в цілому, вважаємо доцільним вживати термін «публічне регулювання ринку земель».

На нашу думку, зміст публічного регулювання ринку земель визнача-

ється цілями, що постають перед державними органами і органами місцевого самоврядування, через визначення принципів, функцій, форм і методів завдяки яким вони їх реалізують.

При цьому, функції публічного регулювання ринку земель здійснюються у встановлених формах і визначених методах, які органічно пов'язуються та взаємно інтегруються. Тобто, функції, форми і методи є взаємопов'язаними складовими, що визначають зміст публічного регулювання ринку земель, які потрібно розглядати у тісному зв'язку. Принципи ж лежать в основі публічного регулювання, містяться у його змісті, виступають як орієнтири у його формуванні та відбивають його сутність.

Проведений аналіз стану та напрямів дослідження публічного регулювання ринку земель дає підстави зробити висновок про те, що загальноновизнане, єдине та вичерпне поняття «публічне регулювання ринку земель» наука адміністративного права на сьогодні не сформулювала. Дослідження свідчать про багатоаспектність цього поняття, відсутність єдиного, універсального концептуального наукового розуміння терміна.

Отже, публічне регулювання ринку земель можна визначити, як здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями у випадках делегування їм частини повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами комплексу нормативно-правових, фінансово-економічних, адміністративних, організаційних, науково-методичних, освітньо-інформаційних та інших заходів, спрямованих на забезпечення організації й функціонування ринку земель, гарантій та захисту прав суб'єктів ринку земель та раціонального використання і охорони землі.

Список використаних джерел

1. *Авер'янов В. Б.* Ще раз про зміст і співвідношення понять "державне управління" і "виконавча влада": полемічні нотатки / В. Авер'янов // *Право України: Юридичний журнал*. - 2004. - № 5. - С. 113-116.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. / Г. В. Атаманчук. - М.: Омега-Л, 2006. - 584 с.
3. *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К.: НАДУ, 2010. - 820 с.
4. *Енциклопедія державного управління*, у 8 т. - Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпунтенко (співголова) та ін. - 2011. - 748 с.
5. *Дегтяр А. О.* Управлінські рішення в органах державної влади: монографія / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан; [за ред. А. О. Дегтяря]. - Х.: С.А.М., 2010. - 276 с.
6. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. - М.: "НПО" Экономика, 2009. - 302 с.
7. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко. - К.: Юрінком Інтер, 2010. - 544 с.
8. *Курінний Є. В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України: монографія / Є. В. Курінний. - Д.: Юрид. акад. МВС України, 2011. - 340 с.
9. *Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина* / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). - К.; Видавництво «Юридична думка», 2004.- 584 с.
10. *Keeling D.* Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen&Unwin.
11. *Bouckaert G.* Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. - Berlin : Duncker&Humblot, 2002
12. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К., 2003. - Т. 5: П - С. - С. 736.
13. *Новий тлумачний словник української мови: У 4 т.* / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. - К., 2000. - Т. 3: О - Р.
14. *Словник української мови: в 11 томах.* - Том 8, 1977. - К.: Наукова думка, 1977 (Ін-т мовознавства АН УРСР). - С. 897. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/reghuljuvaty>
15. *Словник української мови: в 11 томах.* - Том 10, 1979. - Стор. 469. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/upravljaty>
16. *Третяк А. М.* Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. - Вінниця : Нова Кн., 2006. - 360 с.
17. *Горлачук В. В.* Науково-методологічні засади управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. / Горлачук В. В. // *Вісник Львівського аграрного університету: Землевпорядкування і земельний кадастр*, № 5.- Львів. - 2002. - с. 167-171.
18. *Управління земельними ресурсами : підручник* / В. В. Горлачук, В. Г. В'юн, І. М. Песчанська та ін.; за ред. В. В. Горлачука. - 2-ге вид., випр. і переробл. - Львів : Магнолія 2006, 2007. - 443 с.
19. *Земельний кодекс України: Кодекс, Закон від 25.10.2001р.* // *Відомості Верховної Ради* - 2002 р., № 3, ст. 27
20. *Мартин А. Г.* Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки / Мартин А. Г. // *Землевпорядний вісник*. - 2009. - № 6. - С. 22-29.
21. *Мартин А. Г.* Державне регулювання ринку земель: принципи, завдання, механізми / Мартин А. Г. // *Землеустрій і кадастр*. - 2008. - № 1. - С. 35-41.

22. Дроздюк Т. М. Теоретико-правові засади державного регулювання ринку земель / Т. М. Дроздюк // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 1. – С. 98-101.

Дроздюк Т. М. Поняття та зміст публічного регулювання ринку земель в Україні

У статті розглянуто наукові погляди та різні підходи щодо співвідношення понять: «державне управління» та «державне регулювання», «публічне управління»; «публічна влада» та «правове регулювання»; «регулювання ринку земель», «управління земельними ресурсами», «управління земельним фондом», «регулювання земельних відносин», «управління у галузі земельних відносин». Автором надано визначення публічного регулювання ринку земель на основі аналізу його змісту.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, державне регулювання, правове регулювання, публічне регулювання ринку земель.

Дроздюк Т. Н. Понятие и содержание публичного регулирования рынка земель в Украине

В статье рассмотрены научные взгляды и разные подходы к соотношению понятий: «государственное управление» и «государственное регулирование», «публичное управление»; «публичная власть» и «правовое регулирование»; «регулирование рынка земель», «управление земельными ресурсами», «управление земельным фондом», «регулирование земельных отношений», «управление в области земельных отношений». Автором дано определение публичного регулирования рынка земель на основе анализа его содержания.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, государственное регулирование, правовое регулирование, публичное регулирование рынка земель.

Drozdyuk T. Conception and meaning of the public regulation of land market in Ukraine

Due to the significance of finding a solution, the public regulation of land market in Ukraine should be counted as the one of the most important categories. In this article were collated such concepts as «governance» and «government regulation», «public administration»; «public authorities» and «legal regulation», «regulation of the land market», «land management», «management of land fund», «regulation of land relations», «management in the sphere of land relations». The author provides the definition of the public regulation of land market by analyzing its content.

Key words: public administration, governance, government regulation, legal regulation, public regulation of land market.