

УДК 338.242.4.025.2:332.3

Т.Г. Титаренко, здобувач

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ****Т.Г. Титаренко, соискатель**

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ****Tetiana Tytarenko, candidate**

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

**THE CONCEPT OF STATE REGULATION AND STATE GOVERNANCE
OF LAND RELATIONS**

Розглянуто проблему вдосконалення понятійно-категоріального апарату науки державного управління в питанні визначення й розмежування понять “державне регулювання земельних відносин” і “державне управління земельними відносинами”. За наслідками ґрунтовного аналізу системно-універсальних характеристик зазначених понять дано визначення термінів “державне регулювання земельних відносин”, “державне управління земельними відносинами” та “земельні відносини”.

Ключові слова: державне регулювання земельних відносин, державне управління земельними відносинами, земельні відносини, регулювання, управління.

Рассмотрена проблема совершенствования понятийно-категориального аппарата науки государственного управления в вопросе определения и разграничения понятий “государственное регулирование земельных отношений” и “государственное управление земельными отношениями”. По результатам детального анализа системно-универсальных характеристик указанных понятий даются определения терминов “государственное регулирование земельных отношений”, “государственное управление земельными отношениями” и “земельные отношения”.

Ключевые слова: государственное регулирование земельных отношений, государственное управление земельными отношениями, земельные отношения, регулирование, управление.

This article discusses the problem of improving the conceptual and categorial apparatus of public administration science on the definition and differentiation of the concepts of “state regulation of land relations” and “state management land relations” based on etymology and the essential differences in the meaning of these terms.

Key words: state regulation of land relations, state management of land relations, land relations, regulation, management.

Постановка проблеми. На цьому етапі розвитку в Україні не сформовано остаточних визначень понять державного управління та регулювання земельними відносинами, які б були зафіксовані у законодавчій базі й однозначно сприймалися як єдино правильні науковими колами. У вітчизняній і зарубіжній науці здійснювалися неодноразові спроби розмежування понять “державне регулювання” і “державне управління”, однак наукових досліджень щодо розмежування зазначених понять у сфері земельних відносин майже не проводилося. Поняття державного управління земельними відносинами взагалі майже не зустрічається, водночас йдеться про державне управління в галузі земельних відносин. У результаті, поняття “державне управління” і “державне регулювання” земельних відносин часто вживаються як синоніми або як взаємозамінні поняття без розуміння принципових відмінностей у їх значеннях, що призводить до неоднакового їх розуміння та плутанини як при теоретичній науковій дискусії, так і при практичному втіленні заходів земельної політики держави загалом.

Ефективне використання земельних ресурсів нині посідає визначне місце у діяльності нашої держави. І саме від ефективності управління земельними відносинами 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, вкладають єдиний зміст у терміни щодо визначення кроків, які здійснює держава.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню визначення сутності державного управління та державного регулювання в різних сферах діяльності приділяли увагу такі вчені: В. Авер'янов, В. Цветков, Г. Атаманчук, М. Студенікін, Н. Нижник, І. Олійченко, Л. Оліфіренко, М. Стрілець, В. Бакуменко, О. Руденко, В. Власов та ін. Стосовно державного управління та регулювання земельних відносин – А.П. Гетьман, Н.Г. Станкевич, О.О. Погрібний, А.М. Мірошніченко, Б.В. Єрофєєв. Проте в науковій літературі немає однозначного визначення головних термінів та понять з державного регулювання та державного управління земельними відносинами, що й зумовило вибір цієї проблеми для наукового дослідження в межах цієї статті.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Об'єктивним є визнання, що у науковій літературі розмежування понять державного регулювання та державного управління земельними відносинами досліджується фрагментарно. Надзвичайно мало дослідників як в Україні, так і за кордоном займаються комплексним вивченням, порівняльним аналізом тощо понять державного управління та державного регулювання 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 земельної політики, що включає як напрям регулювання, так і управління земельними відносинами в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є удосконалення понятійно-категоріального апарату науки державного управління через надання визначення понять “державне регулювання земельних відносин” і “державне управління земельними відносинами” на основі етимології та сутнісних відмінностей у значеннях вказаних термінів.

Виклад основного матеріалу. Найчастіше поняття державного регулювання земельними відносинами використовується поряд з поняттям державного управління земельними відносинами як синоніми. Відмінності між ними або не визначаються вченими, або розкривається залежно від позицій дослідників щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави [1].

Співвідношення між поняттями “державне регулювання земельних відносин” та “державне управління земельними відносинами” доцільно розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій “регулювання” й “управління”.

Термін «регулювання» походить від лат. *régula* – норма, правило (англ. – *a rule*), а слово “регулювати” походить від німецького *regulieren*, яке означає упорядкування, налагодження, направлення розвитку, руху чогось з метою упорядкування та систематизації [10].

У тлумачному словнику В.І. Даля також слово “регулювати” визначається як зрівняння (хід, рух), розмірення, впорядковування [5, с. 516]. У Тлумачному словнику С.І. Ожегова термін “регулювати” також розкривається як впорядкування, налагодження; направлення розвитку, руху чогось з метою упорядкування, систематизації [18].

Словник української мови дає такі визначення терміна “регулювання”: дія за значенням регулювати. Регулювати:

1) впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилами, певній системі;

2) домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей [16, с. 480].

Енциклопедичний словник з державного управління визначає регулювання як спосіб управління зі зворотним зв'язком, що ґрунтується на виявленні відхилення об'єкта від програмної траєкторії і виробленні та здійсненні впливу для повернення об'єкта на цю траєкторію. Регулювання здійснюється за допомогою правил і обмежень, охоплює контроль, заохочення і планування. Заохочення зумовлює підвищення чи захист економічного добробуту суб'єкта управління завдяки регуляційному контролю [7, с. 614].

Відповідно до Політичного тлумачного словника: регулювання – у широкому сенсі означає будь-які встановлені державою правила, які регламентують діяльність фірми або галузі промисловості, особливо в галузі техніки безпеки та захисту навколишнього середовища.

Узагальнюючи наявні визначення терміна «регулювати», яке подається у різних словниках, а також досліджується науковцями, можна дійти висновку, що під регулюванням слід розуміти діяльність, спрямовану на керування будь-якими діями з метою доведення їх до певного порядку певної системи.

«Управління», на відміну від «регулювання», не іншомовного, а праслов'янського походження і походить від кореня «прав», що може означати, з одного боку, правильність, істинність певної речі (правда, справедливий, правий, праведний тощо), а з іншого – силу та можливість впливати на навколишнє середовище (правити, управляти) [15, с. 58].

«Управління» у науковій літературі визначають як цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети за допомогою явищ, процесів, коли є з ними взаємодія в режимі детермінованої чи довільної програми/регламенту [12, с. 1856].

У тлумачному словнику С.І. Ожегова, термін «управляти» розкривається як направлення ходу, руху чогось або когось; керувати, направляти діяльність [18].

Згідно з визначенням, що наведено в Енциклопедичному словнику з державного управління, *управління* – це функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів [7, с. 722].

Словник української мови дає такі визначення терміна «управління»: дія за значенням управляти: 1) виконувати, завершувати якусь роботу, справу; надавати кому-небудь належного вигляду, задовольняти його потреби; доводити до ладу що-небудь; 2) спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати [16].

Енциклопедичний словник економіки та права визначає управління як свідомий цілеспрямований вплив з боку держави, економічних суб'єктів на людей та економічні об'єкти, що здійснюється з метою спрямувати їх дії у потрібне русло й отримати бажані результати [20].

На думку В.Б. Авер'янова, регулювання спрямоване на навколишнє середовище, тобто державне регулювання створює загальні умови для діяльності суб'єктів у певній сфері в напрямі, який є найбільш привабливим для ефективного розвитку [1]. Водночас, науковець вважає, що невизначеність змісту термінів регулювання й управління та їх співвідношення є причиною того, що регулювання інколи розглядається як одна із функцій управління. Треба зазначити, що В. Б. Авер'янов дуже правильно зауважив, що саме завдяки державному регулюванню створюються умови для діяльності як суб'єктів, так і об'єктів управління. Однак при цьому регулювання не повинно визначатися однією із функцій управління.

На рівні загальної науки управління поняття «регулювання» та «управління» майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Загальновизнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, з використанням методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на навколишнє середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів.

Згідно з визначенням, що наведено в Енциклопедичному словнику з державного управління, *державне регулювання* – сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування діючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються [7, с. 148]. Категорія державного регулювання є однією з головних дефініцій в науці та практиці державного управління.

Щодо поняття «державного управління», більшість дефініцій полягають у тому, що це – процес діяльності органів державної влади, який спрямований на регулювання суспільних відносин за рахунок зовнішнього і матеріального впливу на них. Зміст влади виявляється у державному управлінні.

Енциклопедичний словник з державного управління дає таке визначення *державного 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. М. Вебер визначив державне управління як конкретний вид діяльності щодо здійснення державної влади, який має функціональну та компетенційну специфіку, що відрізняє її від інших видів та форм реалізації державної влади [7, с. 150].

Державне управління необхідно розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні державне управління охоплює органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, судової влади, прокуратури та інші органи державної влади. У вузькому розумінні – тільки органи виконавчої влади.

Також заслуговує на увагу й таке тлумачення: державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, через запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [6, с. 103].

Тобто з вищезазначеного можна зробити висновок, що державне управління стосується органів державної влади, володіє ознаками виконавчої та законодавчої влади, розглядається як функція, діяльність, вплив, що спонукає, змінює, перетворює.

Для визначення понять “державне регулювання земельними відносинами” та “державне управління земельними відносинами” необхідним є також з’ясування поняття “земельні відносини”.

Земельний кодекс України дає таке визначення земельним відносинам – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею [9]. Тобто земельні відносини визначаються як відносини власності на землю. Однак таке визначення земельних відносин не повною мірою відображає їх сутність і зміст та не вказує на їх об’єктний та суб’єктний склад. У реальній дійсності функціонують також земельні відносини, пов’язані з охороною земель, відтворенням і підвищенням родючості ґрунтів, здійснення управління у сфері земельних відносин, застосування юридичної відповідальності за земельні правопорушення тощо. Необхідно зазначити, що нині в Україні земля представляє все більший інтерес не як об’єкт власності, а як об’єкт господарювання.

Відсутність єдиного визначення цього поняття спостерігається в науковій літературі. У своїх наукових працях учені по-різному підходять до визначення земельних відносин (табл.). У більшості випадків земельні відносини пов’язують з категорією власності на землю.

Таблиця

Дефініційні визначення поняття земельних відносин

Джерело та автор дефініційного визначення	Сутність та зміст дефініційного визначення поняття
Стаття 2 Земельного кодексу України [9]	Суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею
Г.Д. Гуцуляк [4, с. 6]	Земельні відносини є елементом виробничих відносин суспільства, а за соціальною природою належать до економічної бази суспільства. Ґрунтуючись на тій чи іншій формі власності на землю та інші засоби виробництва, земельні відносини водночас визначають ці форми користування землею, ступінь і раціональність використання землі та інших засобів виробництва, впливають на розвиток продуктивних сил суспільства
М.В. Бочков [3, с. 3]	Відносини у сфері володіння і користування землею як засобом виробництва. Вони є складовим елементом виробничих відносин суспільства і мають у своїй основі форми власності на землю, знаряддя виробництва й інші засоби виробництва
М.М. Федоров [17, с. 12]	Суспільні відносини щодо володіння, користування, розпорядження й управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання і засобом виробництва у сільському господарстві
Н.Є. Павленко [14, с. 280]	Це відносини між індивідуумами, суспільством і державою з приводу власності на землю як основного фактора виробничої діяльності в сільському господарстві, а також порядок, умови і форми землеволодіння і землекористування, розпорядження землею і результатами, отриманими на ній
В.В. Носік [13, с. 154]	Земельні відносини – врегульовані нормами та методами земельного, приватного, публічного права суспільні відносини, що виникають між суб'єктами у процесі здійснення права власності на землю Українського народу, державного і самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів з охорони і раціонального використання землі як основного національного багатства, захисту суб'єктивних земельних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави
М.В. Шульга [19, с. 118]	Вольові суспільні відносини, об'єктом яких є земля як складова частина біосфери, що забезпечує належне існування флори і фауни та життєдіяльності людини
А.М. Мірошніченко [11, с. 14]	Визначив земельні відносини як відносини, що пов'язані з використанням, охороною та відтворенням землі

Ураховуючи розробки вчених щодо визначення земельних відносин, можна викласти й авторське трактування змісту поняття *земельних відносин* – 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.

Загальноприйняте розуміння державного регулювання земельних відносин закріплене у ст. 3 Земельного кодексу України, яка розглядає державне регулювання як встановлення правових норм, що регулюють земельні відносини. Б.В. Єрофєєв розглядає державне регулювання земельними відносинами як цілеспрямовану діяльність державних органів з організації раціонального використання земель та їх охорони через застосування економіко-правових заходів [8, с. 254].

А.М. Мірошніченко визначає управління в галузі земельних відносин як діяльність із використанням владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель [11, с. 333].

Таким чином, узагальнюючи наведені погляди науковців на досліджувані нами поняття, ми можемо надати власні визначення понять “державне регулювання земельних відносин” та “державне управління земельними відносинами”.

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 навколишнє середовище суб'єктів земельних відносин з метою впорядкування, систематизації їх діяльності та забезпечення реалізації інтересів і прав як громадян, так і держави.

Державне управління земельними відносинами – це цілеспрямований вплив держави як суб'єкта управління на стан і розвиток земельних відносин з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, через запровадження державної земельної політики, через ефективну діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Щодо України, то мета державного управління земельними відносинами – встановлення найбільш сприятливих умов ефективного та раціонального використання земельних ресурсів з метою забезпечення продовольчої безпеки країни, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян, заохочення здійснення заходів з охорони та відновлення земель.

Висновки та пропозиції. У процесі визначення дефініцій “державне регулювання земельних відносин” та “державне управління земельними відносинами” були розглянуті родові поняття “регулювання”, “управління”, “державне регулювання”, “державне управління”, а також поняття “земельних відносин”. Для цього було проведено аналіз наукових робіт різних авторів, різної направленості з урахуванням сучасних тенденцій досліджень у цій сфері. Як наслідок, запропоновано авторське визначення термінів “державне регулювання земельних відносин” та “державне управління земельними відносинами”, 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.

Список використаних джерел

1. *Адміністративне право України*. Академічний курс [Електронний ресурс] : підручник : у двох томах / [ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юридична думка, 2004. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/2569/15/>.
2. *Амосов О. Ю.* Зміст і суб'єкти державного регулювання аграрних відносин [Електронний ресурс] / О. Ю. Амосов, Г. П. Пасемко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2012. – № 1. – С. 10–17. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2012-1/2012_01.pdf.
3. *Бочков Н. В.* История земельных отношений и землеустройства / Н. В. Бочков. – М. : Сельхозгиз, 1956. – 247 с.
4. *Гуцуляк Г. Д.* Земельно-ресурсний потенціал Карпатського регіону / Г. Д. Гуцуляк. – Львів : Світ, 1991. – 152 с.
5. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : [у 4 т.] / В. И. Даль ; [рук. проекта В. П. Бутромеев]. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2001. – Т. 3 (П-Р). – 576 с.
6. *Державне управління в Україні* / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Знання, 2009. – 216 с.
7. *Енциклопедичний словник 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.
8. *Ерофеев Б. В.* Земельное право : учебник для вузов / Б. В. Ерофеев ; под ред. акад. Г. В. Чубукова. – М. : Новый юрист, 1998. – 554 с.
9. *Земельний кодекс України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
10. *Крысин Л. П.* Толковый словарь иноязычных слов / Л. П. Крысин. – М. : Эксмо, 2008. – 944 с.

11. *Мірошниченко А. М.* Земельне право України : підручник / А. М. Мірошниченко. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.
12. *Новий* тлумачний словник української мови в трьох томах / за ред. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – Вид. 2-ге, доповн. – К. : Аконіт, 2010. – 2717 с.
13. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
14. *Павленко Н. Е.* Экономический механизм эффективного развития сельского хозяйства : монография / Н. Е. Павленко. – Белгород : Белгородская областная типография, 2010. – 512 с.
15. *Склярів Р. В.* Поняття державного регулювання і державного управління економікою в умовах ринку / Р. В. Склярів // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2012. – № 2 (18). – С. 56–60.
16. *Словник української мови* [Електронний ресурс] : в 11 томах. – 1977. – Том 8. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/>.
17. *Федоров М. М.* Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві : монографія / М. М. Федоров. – К. : ІАЕ, 1998. – 263 с.
18. *Толковый словарь Ожегова* [Электронный ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – Режим доступа : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/252530>.
19. *Шульга М.* Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи / М. Шульга // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 1. – С. 115–124.
20. *Энциклопедический словарь экономики и права* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/contents.nsf/dic_economic_law/.