

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

У статті запропоновано авторське визначення поняття “механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування”. Детально розглянуто існуючу класифікацію механізмів державного регулювання, охарактеризовано основні механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. Визначено взаємозв'язок цих механізмів між собою й основні інструменти, за допомогою яких функціонує система державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування.

Ключові слова: механізми державного регулювання, земельні відносини, сфера містобудування.

I. Вступ

Конституція України визначає землю як основне багатство українського народу [9], земельні відносини є основою процесів містобудування та відіграють важливу роль у функціонуванні національної економіки України. Саме тому вивченню питань землекористування, земельних відносини і залежних від них економічних процесів та державного регулювання в земельній сфері, вивченню суміжних процесів приділено увагу в працях низки науковців і дослідників, зокрема: Г. Атаманчука, З. Варналія, Ш. Ібатуліна, О. Комякова, М. Корецького, А. Кузнецова, М. Латиніна, В. Лошенюка, С. Майстро, О. Сакаль, О. Степенко та ін. Водночас питання державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування вивчено недостатньо, зокрема його теоретичні основи.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути існуючі теоретичні напрацювання щодо механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування, обґрунтувати важливість їх ефективного функціонування в системі державного регулювання національної економіки в містобудівній сфері; визначити взаємозв'язок механізмів між собою та основні інструменти, за допомогою яких функціонує система державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування.

III. Результати

Першочерговим завданням дослідження теоретичних основ функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування є формування поняття “механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування”. Наукова та освітня література надають різноманітні визначення таким поняттям, як “механізм”, “механізм держави”,

“механізми управління”, “механізми державного управління”, “механізми державного регулювання”, тому розглянемо їх більш детально. Так, категорію “механізм” у Короткому економічному словнику подано як послідовність станів, процесів, які визначають які-небудь дії, явища; систему, устрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [11]. Механізм держави Ф. Шамхалов визначає у широкому розумінні як механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому – як конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або усунення суперечностей [19]. На думку Г. Атаманчука, механізмом управління є складова системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [2]. До того ж, на думку цього автора, механізмом може бути сама держава, якщо розглядати її як форму суспільного самоуправління [1]. Енциклопедія державного управління розглядає механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. Склад елементів та порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою й засобами впливу на об'єкт та зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів і можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби [6]. У свою чергу, В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін, визначаючи складові структури методології державного управління, зауважують, що механізмами діяльності можуть виступати методи [3]. Натомість словник-довідник “Дер-

жавне управління”, укладачами якого є В. Князев та В. Бакуменко, дають більш повне визначення механізму державного управління, розуміючи під цим поняттям практичні заходи, засоби, важелі та стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [4]. Поняття “механізм державного регулювання” О. Комяков розглядає як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов’язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки [8]. В. Лощенюк під механізмом державного управління розуміє систему, призначену для практичного здійснення державного управління й досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [14]. Згідно з визначенням Л. Дідківської та Л. Головки [5], механізм макроекономічного регулювання ринкової економіки змішаного типу – це система макроекономічних регуляторів, що складається з таких основних елементів, як ринкові регулятори; важелі державного впливу на економіку; корпоративне управління; інститут соціального партнерства. На думку М. Корецького, зміст поняття “механізм державного регулювання економіки” можна тлумачити як систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [10]. М. Латинін надав визначення поняттю “механізм державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки” як способу дій суб’єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах і функціях, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів та засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення поставленої мети й усунення суперечностей. Механізм державного регулювання є складовою системи державного регулювання, яка, крім того, включає в себе суб’єктів регулювання (державні органи), об’єкти регулювання (аграрний сектор; суб’єкти ринку постачальників товарів, робіт, послуг для аграрного сектора; суб’єкти ринку споживачів сільськогосподарської продукції; суб’єкти інфраструктури аграрного ринку). Вчений вважає, що при цьому система працює під впливом певного навколишнього середовища. Це середовище представлене політичною та правовою, демографічною й екологічною, техніко-економічною та соціально-культурною складовими [13]. С. Майстро розглядає механізм державного регулювання аграрного ринку як спосіб застосу-

вання заходів впливу суб’єкта регулювання щодо оптимального доповнення (за необхідності) дії ринкового механізму для подолання наслідків “провалів” ринку та деформацій аграрного ринку й забезпечення необхідного рівня національної безпеки (економічної, продовольчої, екологічної, сировинної, енергетичної), виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань [15]. У державному регулюванні розвитку регіонів З. Варналій вбачає цілеспрямований систематичний вплив з боку держави, спрямований на підтримання соціально орієнтованого, сталого й збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення максимально високих і рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цільових методів і відповідного фінансово-економічного інструментарію [17].

За твердженням Є. Юрченка, під механізмами державного архітектурно-будівельного контролю слід розуміти нормативно визначені заходи, які впроваджуються відповідними державними органами, за допомогою яких реалізується державна політика з контролю за дотриманням встановленого порядку здійснення містобудівної діяльності, що дають змогу виявляти та протидіяти правопорушенням у сфері містобудування й у сукупності утворюють єдиний механізм державного архітектурно-будівельного контролю [20]. Згідно з твердженням А. Кузнецова, механізм державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону – це сукупність елементів, що поєднуються на підставі суб’єктно-об’єктних впливів, породжених дією об’єктивних закономірностей суспільного розвитку та суб’єктивних (раціонально осмислених) рішень щодо його регулювання, з метою забезпечення сталого, комплексного, динамічного й збалансованого розвитку регіональної системи [12].

Отже, здійснивши огляд наукової літератури та проаналізувавши результати досліджень учених, урахувавши відсутність у науковій літературі визначення поняття “механізми державного регулювання земельних ресурсів у сфері містобудування”, пропонуємо їх визначення як системи взаємопов’язаних механізмів державного регулювання, за допомогою функціонування яких суб’єкти державного регулювання здійснюють цілеспрямований вплив на об’єкт державного регулювання з метою забезпечення балансу інтересів учасників відносин щодо володіння, користування й розпорядження землею для містобудівних потреб.

Таким чином, необхідно більш детально розглянути існуючу класифікацію механізмів державного регулювання, охарактеризувати

основні механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. Досліджуючи сутність і зміст механізмів державного управління, Р. Рудницька визначає такі різновиди механізмів державного управління: економічний, мотиваційний, організаційний та політичний [18]. У колективній науковій праці "Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку" Ш. Ібатулін, О. Степенко та О. Сакаль розробили концептуальну модель механізмів розвитку земе-

льних відносин у контексті збалансованого використання охорони й відтворення земельних ресурсів як складової просторового соціально-економічного розвитку. Вчені зазначають [16], що механізми розвитку земельних відносин поєднують інструменти та методи адміністративно-правового фінансово-економічного організаційного й соціально-психологічного механізмів у єдиному середовищі економічного, екологічного та соціального аспектів сталого розвитку суспільства (рис. 1).

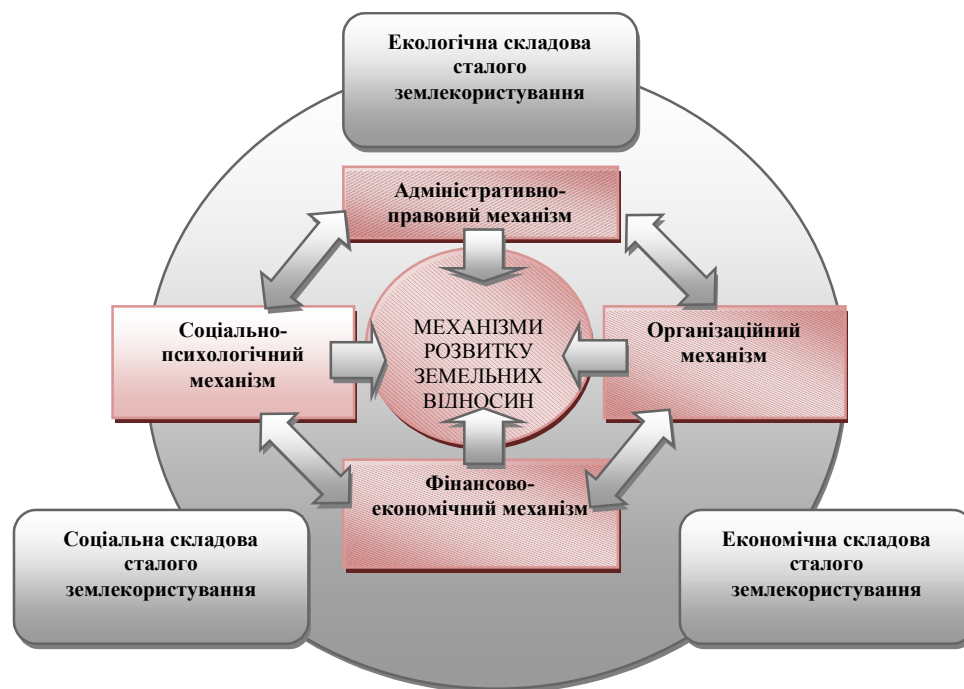


Рис. 1. Концептуальна модель механізмів розвитку земельних відносин

Відповідно, Ш. Ібатулін, О. Степенко та О. Сакаль стверджують, що визначені механізми розвитку земельних відносин функціонують за допомогою низки інструментів: адміністративно-правовий механізм – за допомогою дозвільного, адміністративно-контрольного, інституціонального та нормативно-правового інструментів; фінансово-економічний – за допомогою інноваційного, фіскально-бюджетного, кредитно-іпотечного, ринкового інструментів й інструментів економічного гарантування та економічного стимулювання; організаційний – за допомогою землевпорядного, планувального та інструментів інституціоналізації структури управління; соціально-психологічний – за допомогою інструментів морально-етичного впливу, інструментів переконання та інструментів наукового забезпечення інноваційного розвитку земельних відносин [16].

Оскільки державне регулювання земельних відносин у сфері містобудування здійснюється за допомогою земельного законодавства [7], дослідивши побудову та взаємозв'язки механізмів розвитку земельних

відносин, робимо висновок, що наявність вказаних механізмів притаманна й механізмам державного регулювання земельних відносин у містобудівній сфері, натомість інструменти функціонування деяких механізмів відрізняються. Це пояснюється саме особливостями регулювання містобудування як окремої сфери державної політики. Таким чином, потрібно сформулювати інструментальну модель функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування та надати їм характеристики (рис. 2).

Правовий механізм ґрунтується на системі права держави, зокрема сукупності принципів, системи нормативно-правових актів, що реалізується у вигляді правозастосування та дії системи нормотворення, державного контролю й нагляду, правоохоронної, правозахисної та судової систем, за допомогою яких здійснюється державне регулювання земельних відносин у сфері містобудування держави. Правовий механізм безпосередньо діє за допомогою ряду інструментів, основними з них є нормативно-

правовий, правозахисний, правоохоронний та судовий. Саме правовий механізм є основою державного управління земельної й

містобудівної галузей державного управління та регулювання.

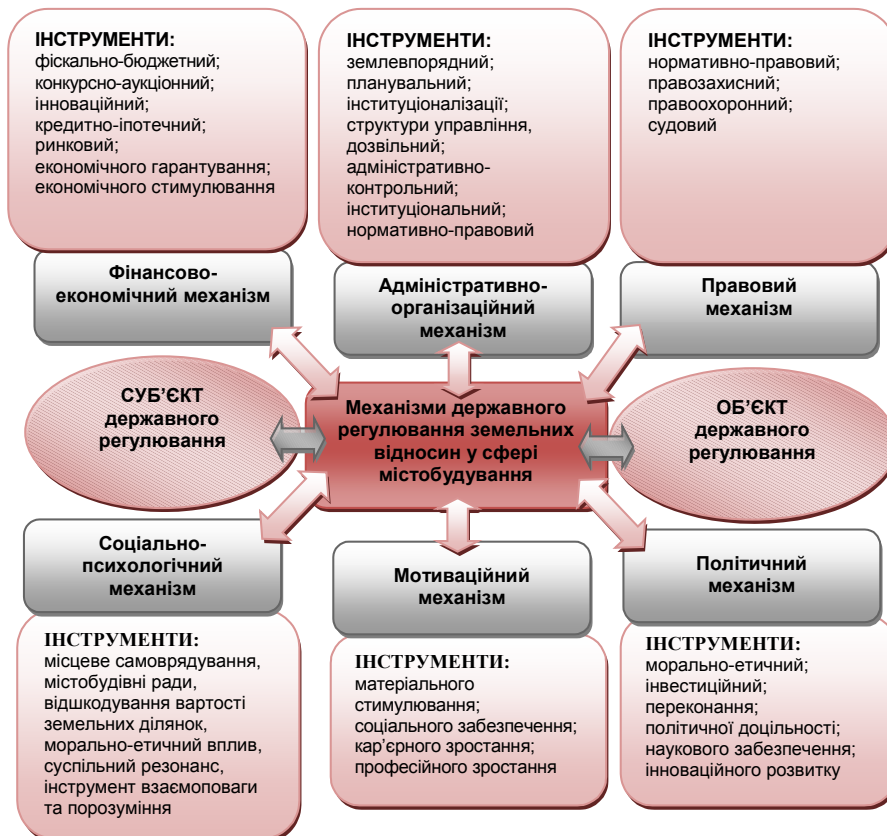


Рис. 2. Інструментальна модель функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування

Фінансово-економічний механізм являє собою сукупність інструментів фінансового та економічного спрямування, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування забезпечують регулювання процесів у досліджуваній сфері й здійснюється фінансування інструментів інших механізмів та безпосередніх заходів державного регулювання. Основними інструментами фінансово-економічного механізму є фінансово-бюджетний, конкурсно-аукціонний, інноваційний, кредитно-іпотечний, економічного гарантування та стимулювання.

Адміністративно-організаційний механізм включає в себе сукупність адміністративних та організаційних інструментів, які формуються й реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування у спосіб, встановлений нормативно-правовими актами. За допомогою адміністративно-організаційного механізму відбувається взаємодія між елементами системи органів влади (суб'єктів регулювання) та суб'єктів землекористування й містобудування, реалізація державної земельної політики та безпосередньо здійснюється державне регулювання земельних відносин у містобудівній сфері, вказаний механізм забезпечує реалізацію заходів, спрямованих на управління містобу-

дівними процесами в державі. Адміністративно-організаційний механізм функціонує за допомогою землевпорядного, планувального та інструментів інституціоналізації структури управління, дозвільного, адміністративно-контрольного, інституціонального й нормативно-правового інструментів.

Соціально-психологічний механізм має на меті забезпечення реалізації балансу соціальних інтересів громадян та органів державної влади із застосуванням інструментів психологічного спрямування, що дають змогу забезпечити гармонію територіальних громад при реалізації земельної політики в містобудівній сфері. Основними інструментами, за допомогою яких діє цей механізм, є: місцеве самоврядування, містобудівна рада, відшкодування вартості земельних ділянок, морально-етичний вплив, суспільний резонанс, інструмент взаємоповаги та порозуміння.

Політичний механізм включає в себе систему філософської, політичної, морально-етичної й світоглядної складових діяльності вищого керівництва держави, політичних еліт національного, регіонального та місцевого рівнів, за допомогою яких формується, реалізується, контролюється й удосконалюється державна політика щодо регулювання

земельних відносин у сфері містобудування. Політичний механізм функціонує за допомогою морально-етичного інструменту, інвестиційного інструменту, інструментів переконання, інструментів політичної доцільності, інструментів наукового забезпечення та інноваційного розвитку, інструментів політичної відповідальності.

Мотиваційний механізм являє собою сукупність інструментів, методів і заходів мотиваційного впливу на осіб, які формують, реалізують, контролюють та вдосконалюють державну політику щодо регулювання земельних відносин у сфері містобудування. Варто зауважити, що мотиваційний механізм

можна поділити на формальну (законну) та неформальну (приховану корупційну злочинну) складові. Мотиваційний механізм функціонує за допомогою таких інструментів: матеріального стимулювання, соціального забезпечення, кар'єрного зростання та професійного зростання. Основним же неформальним інструментом мотиваційного механізму можна вважати корупційний. Для кращого розуміння процесів державного регулювання формуємо концептуальну схему основних елементів системи функціонування державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування в Україні (рис. 3).

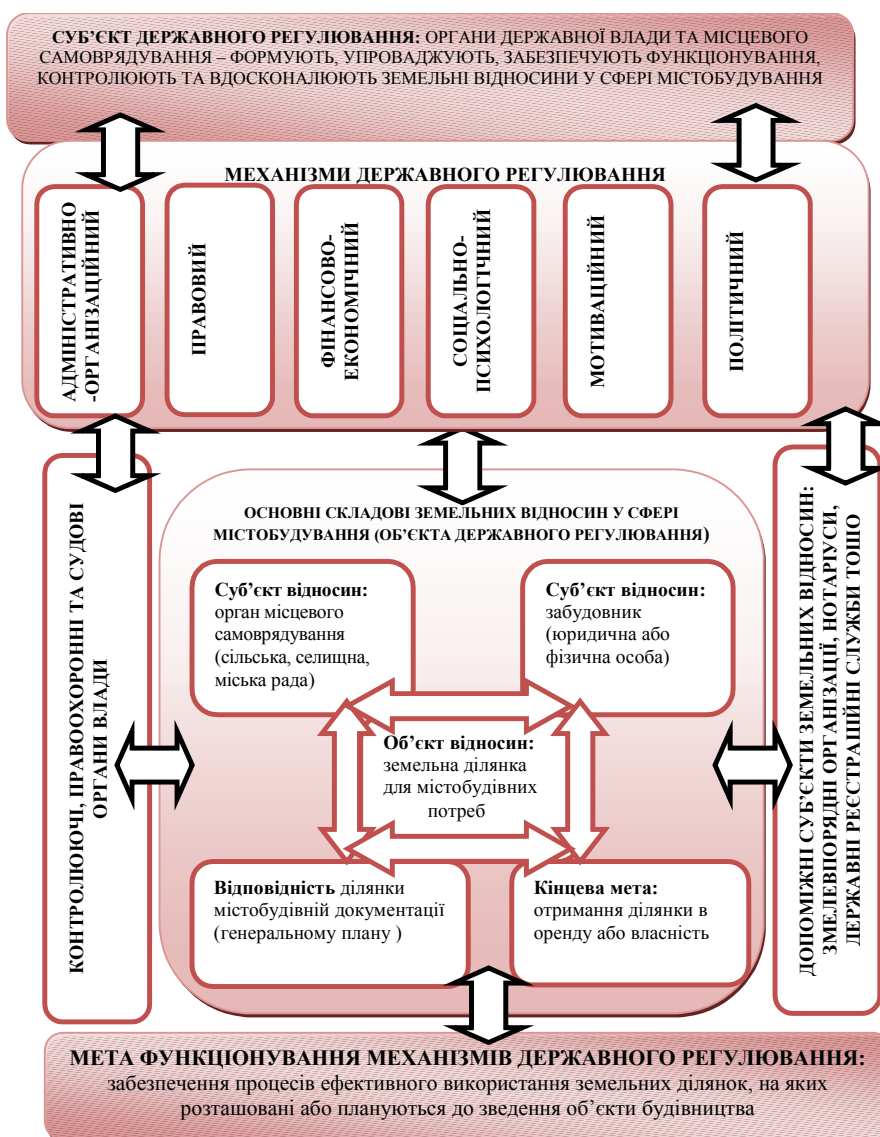


Рис. 3. Концептуальна схема основних елементів системи функціонування державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування в Україні

Таким чином, механізми державного регулювання функціонують за допомогою визначених інструментів та практичних заходів реалізації державної земельної політики. Функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування забезпечується завдяки функціо-

нуванню системи органів державної влади, допоміжних професійних суб'єктів земельних і містобудівних процесів, зацікавлених суб'єктів землекористування та містобудування, які діють на підставі нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини у сфері містобудування та суміжні галузі права.

IV. Висновки

Функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин забезпечується регіональними та місцевими органами виконавчої влади, разом з тим основними органами, на діяльність яких впливає функціонування механізмів державного регулювання в досліджуваній сфері, є сільські селищні міські ради, оскільки вони здійснюють планування територій і встановлюють режим забудови територій населених пунктів. Інші органи влади та місцевого самоврядування забезпечують реалізацію допоміжних процесів і беруть участь у функціонуванні механізмів державного регулювання.

Основним елементом земельних відносин у досліджуваній сфері – об'єктом цих відносин – є земельна ділянка для містобудівних потреб. Оскільки механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування функціонують на всій території України, а суб'єктами правовідносин у досліджуваній сфері є всі суб'єкти держави незалежно від форм власності – фізичні та юридичні особи, механізми є загальнонаціональними. Ефективність механізмів, на наш погляд, залежить від належної взаємодії всіх визначених механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування, зокрема: адміністративно-організаційного, правового, фінансово-економічного, політичного, мотиваційного й соціально-психологічного. Основними з-поміж них визначено правовий та адміністративно-організаційний механізми, оскільки їх функціонування на високому рівні зможе забезпечити подальший розвиток відносин між суб'єктами правовідносин та сприятиме поліпшенню інших механізмів державного регулювання. Оскільки основним суб'єктом державного регулювання є центральні органи виконавчої влади, а безпосередню реалізацію державної політики здійснюють місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, у подальших дослідженнях потрібно приділити увагу саме взаємозв'язкам між цими суб'єктами та визначити можливість децентралізації державного регулювання в цій сфері.

Список використаної літератури

- Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. – Москва : Экономика, 2000. – 302 с.
- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Москва : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
- Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 18.
- Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – Київ : УАДУ, 2002. – 228 с.
- Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – Київ : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
- Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 2. – 692 с.
- Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 52.
- Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук. / О. М. Комяков. – Київ, 2000. – 19 с.
- Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
- Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія / М. Х. Корецький. – Київ : УАДУ, 2002. – 260 с.
- Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – Москва : Ин-т новой экономики, 2001. – 1088 с.
- Кузнецов А. О. Інноваційні технології в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / А. О. Кузнецов. – Харків, 2006. – 20 с.
- Латинін М. А. Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. А. Латинін. – Донецьк, 2007. – 39 с.
- Лошенко В. Є. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / В. Є. Лошенко. – Чернівці : Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації, 2003. – 74 с.
- Майстро С. В. Державне регулювання аграрного ринку України в умовах глобалізації : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. В. Майстро. – Запоріжжя, 2009. – 43 с.
- Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллин, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. – Київ : Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – 52 с.
- Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – Київ : Знання України, 2005. – 498 с.
- Рудницька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудницька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
- Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – Москва : Экономика, 2002. – 638 с.

20. Юрченко Е. А. Развитие механизмов государственного архитектурно-строительного контроля Украины в условиях глобализации / Е. А. Юрченко // *Arg administratori* (Искусство управления) :

научный журнал ФГБОУВПО Пермского государственного национального исследовательского университета / [глав. ред. В. А. Сухих]. – 2013. – Вып. 3. – С. 75–81.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2014.

Суворов В. П. Теоретические основы функционирования механизмов государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства

В статье предложено авторское определение понятия “механизмы государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства”. Подробно рассмотрена существующая классификация механизмов государственного регулирования, охарактеризованы основные механизмы государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства. Определена взаимосвязь этих механизмов между собой и основные инструменты, с помощью которых функционирует система государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, земельные отношения, сфера градостроительства.

Suvorov V. The theoretical basis for operation the mechanisms of state land relations regulation in the field of urban development

The existing theoretical developments on the mechanisms of state land relations regulation in the field of urban planning is investigated, the importance of effective functioning state regulation system for the national economy and the urban planning is proved.

Also it is analyzed the inner essence of the state land relations regulation system and it is determined the interconnection arrangements between its internal mechanisms and main instruments, through which the operating of state land relations regulation in the field of urban planning is provided. The author concept for mechanisms in regulation of land relations within the field of urban development is given in the article, which is defined as a system of interrelated mechanisms of state regulation through the operation of government regulation which subjects engaged in purposeful influence over government regulation in order to balance the interests of participants in relation to ownership, use and disposal of land for urban purposes.

There is also given a detailed consideration for the existing classification of mechanisms in state regulation, outlined the characteristics of basic mechanisms in state land relations regulation within the field of urban development and identified their key range due to their significance and influence on the system. The legal, financial, economic, administrative, organizational, social, psychological, political and motivational mechanisms are attributed as the most important by the author.

As the subject of state land relations regulation in the field of urban planning it is proposed to understand the system of state and local governments, which provide the formation, implementation, monitoring and improving the governance process in land and urban planning areas within their own and delegated authority. The object of state regulation of land relations is defined as the field of urban planning, that arise between participants in these relationships, whom may be the citizens as individuals, entrepreneurs, community non-profit organizations, legal entities, state and local governments or even foreigners.

The administrative, organizational and legal mechanisms are defined as the main mechanisms that ensure state regulation in the field of the study. There is also emphasized by the author that the effective functioning of state land relations regulation in the field of urban development is possible only through the concerted functioning of all the mechanisms of the system.

Operation of state land relations regulation is provided by regional and local executive bodies.

The village, town and city councils are defined as the principal bodies, the activities of which affect the functioning mechanisms of state regulation in the investigated area. The land for urban purposes is determined as the main element of land relations in the study area and the subject of this relationship.

The compliance of the principles and elements of urban planning policy, which are required by the legislation, is concludes by the author as an important part of the functioning mechanisms of state land relations regulation in the field of urban development. All this proves the need for a more detailed examination of the legal, administrative and institutional mechanisms of state land relations regulation in the field of urban planning.

Key words: mechanisms of land relations regulation, land relations, urban development.