

## Тема 4 Основні методи та інструменти управління у землекористуванні

Методи управління земельними ресурсами класифікуються за Познаками їх змісту і механізму (способу) впливу на земельні ресурси. У результаті цього в науці управління чітко визначено дві групи методів за видами відносин, які відрізняються між собою критерієм примусовості і переконання. Ці групи методів часто називають методами прямого впливу (активними) і методами опосередкованого впливу (пасивними).

До першої групи методів відносяться адміністративні, до другої - економічні та соціально-психологічні методи управління. У методологічному аспекті адміністративні методи поділяються на дві підгрупи: У організаційно-стабілізуючі та організаційно-розпорядчі.

Організаційно-стабілізуючі методи включають:

регламентування - створення положень про органи управління земельними ресурсами, їх підрозділи;

нормування - встановлення нормативів і норм виконання робіт та меж компетенції;

інструктування - роз'яснення способів та умов виконання робіт, дій керівників і спеціалістів.

Інструкції (правила, методичні вказівки тощо) призначаються для забезпечення єдності та узгоджених дій виконавця. Наприклад, порядок визначення грошової оцінки земель (визначення ставок земельного податку тощо) регламентується методичним забезпеченням Держгеокадастру України. Причому цей порядок є єдиним для всього простору України.

Організаційно-розпорядчі методи доповнюють організаційно-стабілізуючі методи у формі наказів, розпоряджень, вказівок тощо.

Наказ - це письмова або усна вимога першого керівника до підлеглих щодо виконання певної роботи з вказанням термінів. Цей документ, який має директивний, контролюючий і виховний вплив, завжди був і залишається одним з основних засобів управління трудовим колективом.

Розпорядження - це вимога, поставлена до підлеглих, щодо розв'язання окремих завдань. Розпорядження може видаватись письмово, коли воно стосується особливо важливого завдання або ж зачіпає інтереси всього трудового колективу. В усіх інших випадках розпорядження, як правило, усне. При цьому у підлеглих не повинно виникати сумніву щодо доцільності виконання розпорядження керівника.

Вказівки стосуються компетенції нижчих ланок вертикальної ієрархії управлінської структури. Кожна вказівка для виконавця повинна бути зрозумілою, коректною і нести повну інформацію про те, що потрібно виконати, як, коли і для чого.

Як бачимо, адміністративні методи управління базуються на авторитеті влади і дисципліні, державних стандартах тощо. Вони передбачають обов'язкове виконання вказівок, наказів, розпоряджень керівника; в протилежному випадку неминуча дисциплінарна чи матеріальна відповідальність.

Адміністративні методи знаходять своє продовження в економічних методах управління, які здійснюються шляхом створення економічних умов, що ініціюють трудовий колектив для досягнення кращих результатів у своїй діяльності, з одного боку, і з другого боку - економічного регулювання раціонального використання та охорони земель без заходів адміністративного впливу.

При економічних методах управління виробництво гнучкіше і швидше реагує на зміни суспільних потреб. Суб'єкти управління, отримавши більше прав, мають можливість зосередитись на стратегічних питаннях прогнозування і планування розвитку економіки країни в цілому. Економічні методи управління дозволяють досягнути найбільш гармонійного поєднання суспільних, колективних і особистих інтересів, забезпечити ефективне використання земельних ресурсів.

Інструментами економічних методів управління є: економічне стимулювання; відшкодування збитків; плата за земно або орендна плата за землю.

Відповідно до чинного законодавства економічне стимулювання використання охорони земель включає:

надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Держава повинна (зобов'язана) стимулювати всі форми господарювання на землі, і визначати їх повинна не політична мода, а люди на місцях, які знають і люблять землю, на якій їм працювати.

Державна політика повинна бути спрямована не тільки на стимулювання, але й на відшкодування збитків, заподіяних вилученням (викупом) або тимчасовим зайняттям земельних ділянок, а також обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі й орендарів, погіршенням якості земель

або приведенням їх у непридатність для використання за цільовим призначенням у результаті негативного впливу, спричиненого діяльністю підприємств, установ, організацій та громадян. У випадках, коли мають місце псування і руйнування землі з вини власників і землекористувачів, останні підлягають економічним санкціям у формі відповідних штрафів, адекватних заподіяній шкоді, або дисциплінарному стягненню.

У системі економічного регулювання раціонального використання і охорони земель важливе місце належить платі за використання землі. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель і місцерозташування земельної ділянки.

Плата за землю справляється з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів.

У системі управління земельними ресурсами важливе місце належить соціально-психологічним методам управління, завданням яких є вмiле управління настроєм підлеглих, задоволення потреб їхнього духовного життя тощо.

Соціально-психологічні методи включають:

формування трудових колективів із врахуванням психологічних характеристик людей, що сприяє підвищенню їх спільної трудової діяльності;

професійне навчання кадрів, згуртованість колективу, формування сприятливого соціально-психологічного клімату;

організацію змагань, обміну досвідом, збереження добрих традицій і обрядів;

моральне стимулювання (виділення житла, оголошення подяки, надання путівки в санаторій тощо); оптимальне поєднання похвали і критики, переконання і примусу;

підвищення рівня культурних і соціально-побутових потреб, таких як проведення вільного часу, культурних заходів, заняття спортом тощо.

Залежно від суб'єктів управління методи управління поділяють на дві групи: адміністративні і громадські.

Адміністративні методи, які засновані на владній природі державного управління, застосовує адміністрація організації чи установи. Кожний орган управління наділений певними повноваженнями, в результаті чого може впливати на підлеглі органи, визначати завдання, застосовувати ті чи інші заходи впливу.

Громадські методи управління застосовуються трудовими колективами і громадськими організаціями.

Прийняття ефективних управлінських рішень повинно ґрунтуватись на поєднанні всіх груп і методів управління. Тільки їх комплексне застосування дозволить подолати незадовільний стан землекористування, констатувати обнадійливі якісні зрушення української економіки.

Функції управління - це відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які дозволяють здійснити певний вплив на об'єкт управління з метою вирішення поставленого завдання.

У науковій літературі наводяться різні класифікації функцій управління, залежно від галузі дослідження: Промисловість, машинобудування, військова справа, промислове, дорожнє будівництво, аграрний сектор тощо. У галузі управління земельними ресурсами основними функціями визначено:

1. Законодавче та нормативно-методичне забезпечення.
2. Вивчення і картографування -земельних ресурсів.
3. Землевпорядкування.
4. Ведення державного земельного кадастру.
5. Державний контроль за використанням та охороною земель.
6. Моніторинг земель.
7. Економічне регулювання раціонального землекористування.
8. Вирішення земельних спорів.
9. Експертиза землевпорядної документації.
10. Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту.
11. Розвиток інфраструктури ринку землі.
12. Інноваційно-інвестиційна діяльність.
13. Розвиток державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців для роботи в системі державних земельних органів.
14. Маркетингова діяльність.
15. Встановлення права земельного сервітуту.
16. Набуття і реалізація права на землю.
17. Забезпечення гарантії прав на землю.
18. Встановлення обмеження прав на землю.
19. Відповідальність за порушення чинного законодавства.

Кожна з названих функцій розкладається на складові частини - підфункції. Наприклад, державний земельний кадастр містить у своєму складі підфункції: кадастрове зонування, кадастрові знімання, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, державну реєстрацію земельних ділянок, облік кількості та якості земель.

Землевпорядкування включає такі підфункції: встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, населених пунктів,

землеволодінь і землекористувань; розробку загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель; складання схем землеустрою, розробку техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових тощо.

За глибиною вирішуваних питань ці функції нерівнозначні, хоч кожна з них несе навантаження інших, оскільки вони дуже пов'язані між собою, взаємодоповнюють одна одну. Наприклад, розробка проектів землеупорядкування, крім свого прямого призначення, розв'язує завдання земельного кадастру, економічного регулювання земельних відносин тощо.

Земельний кадастр значною мірою виконує функції державного контролю, вирішення земельних спорів. У свою чергу, землеупорядна і земельно-кадастрова документація, моніторинг земель тощо пов'язані з інноваційно-інвестиційною політикою, законодавчим і нормативним забезпеченням, кадровою політикою тощо.

Наведений поділ функцій управління має дещо умовний характер, тому не претендує на їх цілковиту повноту. Їх може бути значно більше, взявши до уваги, що кожна глава Земельного кодексу України, її статті, власне, і є функціями управління, оскільки за допомогою їх здійснюється вплив на поведінку об'єкта управління.

Історичний характер розвитку управлінської науки свідчить, що ефективний процес управління може здійснюватись тільки за умови законодавчого та нормативно-методичного забезпечення.

Кожне рішення або дія, направлені на використання і охорону землі, повинно опиратись на закони і підзаконні акти, нормативно-методичні розробки та ін. В умовах ринкової економіки, на відміну від умов командно-адміністративної системи, в системі управління земельними ресурсами повинно витримуватися співвідношення "управління - право", яке закладено в концепцію розвинутих країн світу і виражається формулою "управління як засіб реалізації права", а не навпаки - "право як інструмент управління", що призводило до породження великої відомчої нормотворчості, яка підлаштувала під себе закони. Це призвело до того, що з одного й того ж питання приймалися різні управлінські рішення залежно від відомчої приналежності того чи іншого підприємства, організації, установи, часто заперечуючи одне одного. Невпорядкованість законодавчих актів заважала реалізації рішень, прийнятих на верхніх щаблях органів виконавчої влади.

Функція вивчення і картографування земель служить науково-практичною базою для землеупорядкування, ведення ДЗК тощо.

Картографування земель повинно задовольняти такі основні вимоги:

охоплювати всі характеристики, необхідні для прийняття управлінських рішень в галузі землекористування, і дати його точний кількісний та якісний опис;

мати високий ступінь достовірності.

Отримання такої інформації, яка б відповідала високим вимогам, за допомогою традиційних методів вивчення і картографування земель (наземних знімачь, аерофотознімачь) практично вже неможливе.

Тому цілком виправданим у вивченні і картографуванні земель є використання аерокосмічних засобів, яке отримало назву зондування. При цьому найбільш ефективним видом космічного знімання є космічне фотографування, яке має надзвичайно великі переваги перед аерофотозніманням.

За допомогою методів дистанційного зондування можна розпізнавати землі за угіддями, отримувати інформацію про розміщення культур у сівозміні, ґрунтовий покрив тощо.

Одна з важливих функцій управління земельними ресурсами належить землевпорядкуванню, яке потрібно розглядати через призму програма - схема - проект використання та охорони земельних ресурсів. Програма - це система аргументованих наукових передбачень про стан об'єкта в майбутньому, який матиме хоч і вірогідний, але досить достовірний характер.

Програма не ставить конкретних завдань, не обмежується чіткими часовими рамками. Наукове і практичне значення програми полягає в опрацюванні різних варіантів, які дають лише можливість вибору та обґрунтування оптимального напрямку розвитку і досягнення певних результатів. Програми розробляються на загальнодержавному і регіональному рівнях.

Детальніший прогноз використання земель на перспективу розглядається в схемі використання і охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень (область, район, сільська територія).

Суть проекту землевпорядкування в загальній системі управління земельними ресурсами полягає в прийнятті проектних рішень, їх правовому, економічному, соціальному, екологічному забезпеченні і практичному освоєнні конкретної ділянки на землях всіх категорій. При цьому дуже важливо розрізняти проектування як інженерно-технологічний процес і проектування як функцію управління, яка представляє цілісну систему взаємопов'язаних (інженерно-технічних, правових, соціально-економічних, екологічних та ін.) заходів і спрямованих на зміну і вдосконалення існуючого порядку на землі, підвищення ефективності землекористування.

Державний земельний кадастр як функція управління земельними ресурсами забезпечує функціонування державної геоінформаційної системи відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх

цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, про меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж. Матеріали державного земельного кадастру потрібні для інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при: регулюванні земельних відносин; управлінні земельними ресурсами; організації раціонального використання та охорони земель; здійсненні землеустрою; проведенні оцінки землі; формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів; справлянні плати за землю.

Функція державного контролю за використанням і охороною земель полягає у забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України, реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів, запобігання порушенням законодавства України у сфері використання і охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення, забезпечення дотримання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері використання і охорони земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів.

Моніторинг земель як функція управління земельними ресурсами - це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, запобігання негативним процесам та ліквідації їх наслідків.

Економічне регулювання раціонального землекористування як функція управління передбачає економічне стимулювання, відшкодування збитків, адекватних заподіяній шкоді землекористуванню, справляння податків та орендної плати за використання землі.

Функція вирішення земельних спорів має за мету розв'язання конфліктної ситуації щодо володіння, користування і розпоряджання земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також розв'язання спірних питань щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів і областей. Крім того, можуть виникнути спірні питання щодо розмежування земель державної, приватної і комунальної форм власності.

Захист прав громадян і юридичних осіб на земельні ділянки відповідно до кримінального, адміністративного, цивільного і земельного законодавства здійснюється шляхом: гарантії права власності на землю; захисту конкретних форм господарювання на землі; охорони державних земель; підтримки заходів щодо використання земель та охорони довкілля; забезпечення стійкості землекористування; справедливого стягнення плати за використання землі; відшкодування збитків; створення сприятливих умов для цивілізованого ринку землі та інших передбачених законом заходів тощо.

Вирішення земельних спорів спрямоване на досягнення загальної мети управління ринковим землекористуванням - забезпечення найбільш ефективного використання земельних ресурсів в інтересах всієї країни. Враховуючи ту обставину, що земля є практично не відновлюваним природним ресурсом, її збереження і раціональне використання повинно бути виважене і продумано організоване, оскільки можливі помилки можуть призвести до непоправних наслідків. Тому будь-які способи використання землі можуть плануватись і здійснюватись тільки на основі проектів, які відповідають вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам.

Функція стандартизації і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів ставить за мету забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості землі, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів згідно із Земельним кодексом України нормативи встановлюються за такими показниками: оптимальне співвідношення земельних угідь, якісний стан ґрунтів, гранично допустиме забруднення ґрунтів, показники деградації земель та ґрунтів.

Така функція, як розвиток інфраструктури ринку землі, представляє сукупність елементів, дій (іпотека, земельні банки, земельні суди, товарні біржі, посередницькі і брокерські фірми, аукціони тощо) і має своїм завданням забезпечення гармонійного функціонування всієї системи управління земельними ресурсами, що дозволить створити умови для раціонального використання та охорони земель.

Управління земельними ресурсами не можна розглядати у відриві від такої функції, як інноваційно-інвестиційна діяльність. Неможливо реалізувати будь-яке управлінське рішення щодо раціонального використання та охорони земель без залучення інвестицій та інноваційної діяльності. Ефективне використання землі можливе тільки при відповідних інвестиційних та інноваційних програмах.

Інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, використання яких дозволяє досягти поставленої мети суб'єктом управління.

Інноваційна діяльність як одна із форм інвестиційної діяльності здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у розвиток землекористування, що включає:

- реалізацію довгострокових науково-технічних програм з великими строками окупності витрат;
- фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у стані продуктивних сил;



- розробку і впровадження нових ресурсозберігаючих технологій, призначених для збереження родючості ґрунтів, поліпшення соціально-економічного та екологічного становища.

Інвестиційна діяльність може здійснюватись за рахунок:

- бюджетних інвестиційних асигнувань;
- власних фінансових ресурсів інвестора (прибуток, амортизаційні відрахування, збитків від аварій, стихійного лиха, грошові нагромадження і заощадження громадян, юридичних осіб тощо);
- позичкових фінансових коштів інвестора (облігаційні позики, банківські та бюджетні кредити);
- залучених фінансових коштів інвестора (кошти, одержані від акцій, пайові та інші внески громадян і юридичних осіб);
- безоплатних і благодійних внесків тощо.

Важливою функцією управління земельними ресурсами є підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців для роботи в системі державних земельних органів, оскільки ефективність землекористування значною мірою залежить від складу, кваліфікації, свідомості, дисциплінованості і трудової активності кадрів.

Ефективність управління земельними ресурсами в умовах ринку значною мірою визначається розвитком маркетингової діяльності. Суть маркетингу як функції управління земельними ресурсами в загальних рисах зводиться до управління ринком (управління попитом). Тому при розробці конкретного інвестиційного проекту чи проекту продажу земельних ділянок важливе значення має вивчення очікуваного попиту на землю чи нерухомість.

Така функція управління земельними ресурсами, як встановлення права земельного сервітуту, тобто права власника або користувача земельної ділянки на обмежене платне або безплатне користування чужою земельною ділянкою, знаходить широкий спектр свого застосування в землекористуванні. Власники або користувачі земельних ділянок можуть вимагати встановлення таких земельних сервітутів:

- право проходу чи проїзду на велосипеді;
- право проїзду на транспортному засобі по наявному шляху;
- право прокладання та експлуатації ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій;
- право прокладати на свою земельну ділянку водопровід із чужої природної водойми або через чужу земельну ділянку;
- право відведення води зі своєї земельної ділянки на сусідню або через сусідню ділянку;
- право затору води із природної водойми, розташованої на сусідній

- земельній ділянці, та право проходу до природної водойми;
- право поїти худобу із природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право прогону худоби по наявному шляху;
- право встановлення будівельних риштувань та складування буд-івельних матеріалів з метою ремонту будівель та споруд;
- інші земельні сервітути.

Функція набуття і реалізації права на землю передбачає управлінські дії з передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування громадянам та юридичним особам у розмірах, передбачених чинним законодавством та на підставі цивільно-правових угод.

Функція забезпечення гарантії права на землю передбачає забезпечення державою громадянам та юридичним особам рівні умови захисту прав власності на землю шляхом:

- визнання прав на землю;
- відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав;
- визнання угоди недійсною;
- визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування;
- відшкодування заподіяних збитків;
- застосування інших способів гарантії права на землю.

Функція обмеження прав на земельну ділянку передбачає:

- заборону на продаж або інше відчуження певним особам протягом установленого строку;
- заборону на передачу в оренду (суборенду);
- право на переважну купівлю у разі її продажу;
- умову прийняття спадщини тільки визначеним спадкоємцем;
- умову розпочати і завершити забудову або освоєння земельної ділянки протягом встановлених строків;
- заборону на впровадження окремих видів діяльності;
- заборону на зміну цільового призначення земельної ділянки, ландшафту та зовнішнього виду нерухомого майна;
- умову додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт і ін.

Функція відповідальності за порушення чинного законодавства передбачає управлінські рішення, спрямовані на притягнення до цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності за такі порушення:

- укладання угод з порушенням земельного законодавства;
- самовільне зайняття земельних ділянок;
- псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами;
- розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;
- порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для цільового призначення;
- знищення межових знаків;
- невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;
- самовільне відхилення, від проектів землевпорядкування та ін.

Реалізація у практичну площину цих функцій здійснюється спеціально підготовленими для цього земельними менеджерами, керівниками відповідних організацій, підприємств і установ.