

Тема 2 НАУКОВО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

План

- 2.1 Поняття управління земельними ресурсами.
- 2.2 Предмет науки і методи дослідження.
- 2.3 Вітчизняний розвиток теорії управління.
- 2.4 Роль управління земельними ресурсами.
- 2.5 Мета і завдання ефективного управління земельними ресурсами.
- 2.6 Наукові принципи, методи та функції управління.

2.1 Поняття управління земельними ресурсами

У найбільш загальних рисах поняття «управління» використовується для характеристики будь-яких систем – біологічних, соціальних і технологічних.

Відповідно до цього визначаються й різні сфери управління:

- управління діяльністю в живій природі;
 - управління процесами, зв'язаними з діяльністю суспільства;
 - управління процесами функціонування і взаємодії технологічних систем.

Серед них найбільш складними є управління в живій природі і соціальне управління. При цьому потрібно зазначити, що під управлінням в живій природі розглядатиметься не управління несвідомими живими організмами, а земельними ресурсами як біокосним тілом (живим організмом). Досліджуючи проблеми управління земельними ресурсами, виходимо з того, що управління в широкому розумінні слова означає цілеспрямований вплив керуючої системи на керовану з метою збереження її стійкості або переведення з одного стану в інший відповідно до поставленої мети. Іншими словами, процес управління – це впорядкування соціальної системи, через яку буде впорядкована система «земельні ресурси».

Розглядаючи суть управління, французький інженер А. Файоль відзначав: «Управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатись, координувати і контролювати». Це означає, що суть управління земельними ресурсами полягає в забезпеченні цілеспрямованого, планомірного впливу суб'єкта управління на об'єкт управління (земельні ресурси) з метою підтримання їх стійкого стану або переведення в новий бажаний стан.

Економічний зміст процесу управління земельними ресурсами тісно зв'язаний з системою земельних відносин, які виникають між людьми, колективами людей, державою та іншими структурами в процесі використання землі. З врахуванням сказаного відносини між суб'єктами управління земельними ресурсами можна розділити на міжособисті, міжсистемні та змішані.

Управління – дія з боку якогось активного начала стосовно певних об'єктів або з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління. Ця дія спрямована на досягнення певної мети, бажаного результату.

Мета управління – це наперед визначений результат (стан об'єкта), на досягнення якого спрямовані засоби і методи регулювання соціально-економічного розвитку та покращення екологічного стану.

Спрямування в досягненні мети завжди спонукають соціально-економічну та екологічну діяльність. Управління, яке зорієнтоване не на розвиток, а підтримку функціонування керованої системи, слід кваліфікувати як регулювання.

Управління земельними ресурсами – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання землі через ринкові земельні відносини

Управляти можна тільки системою.

Система – це набір спрямованих на досягнення загальної мети взаємозалежних елементів або частин, що функціонують як єдине ціле.

Елементи системи – це частина цілого, яка в процесі аналізу не підлягає поділу на складові.

У системі управління виділяють дві підсистеми: управляючу і керовану (рис. 2.1).



Рисунок 2.1 – Схема структури системи управління

Основу системи управління земельними ресурсами складають об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання і функції управління (рис. 2.2)

Об'єктом управління земельними ресурсами є весь земельний фонд України, адміністративно-територіальної одиниці, земельні угіддя окремих землеволодінь і землекористувань, що відрізняються за характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, що не ввійшли в землекористування (землі загального користування).

Предмет управління земельними ресурсами – процеси організації використання землі, що у межах визначеної території забезпечують усе різноманіття потреб його жителів.

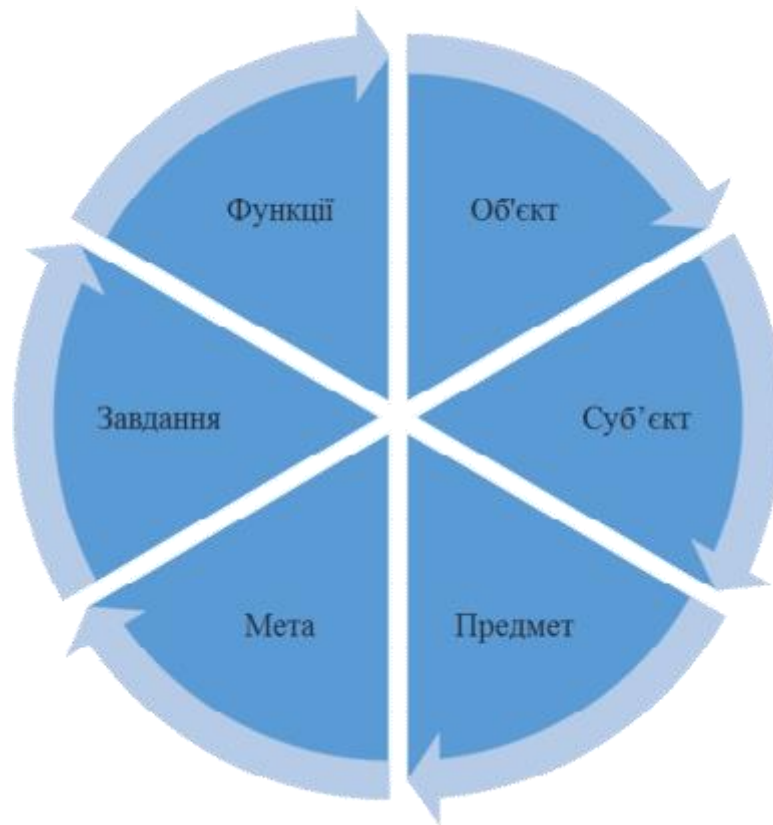


Рисунок 2.2 – Основа системи управління земельними ресурсами

Мета управління земельними ресурсами – створення і забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, які пов'язані з використанням землі.

2.2 Предмет науки і методи дослідження

Дослідження і вивчення науково-організаційних засад управління земельними ресурсами, визначення предмета науки управління свідчать про необхідність умовної управлінської градації, яку можна відобразити у двох площинах: перша – об'єкт управління, тобто земельні ресурси, і друга – управління як вид діяльності. Важливо зазначити, що до другої площини входять знання про управління і його вище досягнення – наука управління. При цьому обидві площини так переплітаються між собою, що нелогічно стверджувати, наприклад, про те, що друга площина «обслуговує» першу і навпаки. Ні. Вона є її органічним елементом.

На цьому поділі, власне, і ґрунтується предмет науки управління як теоретичне відтворення двох площин і виражається формулою «об'єкт-суб'єкт управління».

Предмет науки управління земельними ресурсами визначається як знання, які уможливають приведення земельних ресурсів у відповідність до потреб суспільства згідно з чинним законодавством та у відповідність із законами функціонування й розвитку земельних відносин.

У процесі наукового пізнання використовують різноманітні методи, які є сукупністю прийомів, способів, принципів, за допомогою яких досягають результатів дослідження.

Методи – це сукупність прийомів, способів, принципів, за допомогою яких досягають результатів дослідження. Метод управління вказує на те, як буде досліджуватись предмет науки.

Тобто метод управління вказує на те, як буде досліджуватись предмет науки. Але які б методи не класти в основу управління, все ж привілейоване місце належить діалектичному методу як основі будь-яких наукових досліджень. У науці управління застосовують часто такі прийоми пізнання формальної логіки, як аналіз і синтез, індукцію і дедукцію, частин і цілого тощо.

Слід зазначити, що останнім часом наука управління виробила соціологічні методи, серед яких насамперед треба виділити інтерв'ювання, анкетування, експеримент та інші, що застосовуються для вивчення міжособистісних відносин, інтересів, різноманітних явищ, які впливають на ефективність управління.

Джерелом вдосконалення системи управління земельними ресурсами є такі прийоми обґрунтування: статистичний, монографічний, розрахунковий, кореляційного і регресійного аналізу, абстрактно-логічний, нормативний, моделювання, експертно-статистичний, землевпорядного проектування тощо. Для повнішого розуміння концепційних засад управління потрібно зазначити, що оскільки наука управління завжди була тісно пов'язана з практикою, то, розробляючи питання управління, потрібно частіше звертатись до досвіду фахівців як вітчизняних, так і зарубіжних. Це дозволить розширити спектр управлінської думки, використати той інтелектуальний потенціал, який напрацьований людством упродовж багатьох десятиліть.

2.3 Вітчизняний розвиток теорії управління

Розвиток вітчизняної управлінської думки потрібно розглядати в контексті багатонаціональної російської держави, оскільки Україна впродовж багатьох століть була у складі російської імперії, а потім у складі СРСР.

Для повнішого розуміння суті розвитку теорії управління, її концепційних засад, вивчення історії управлінської думки варто ширше розглянути всю її спадщину і зробити критичний аналіз: все краще взяти на озброєння, а гірше відкинути. У зв'язку з цим, очевидно, справедливо зазначити, що всі реформи, які проводились російськими царями, не могли здійснюватися без відповідної управлінської концепції. Розвиток російської імперії ініціював управління державою, фінансами, торгівлею тощо.

Вивчення досвіду управління земельними ресурсами в період Столилінської реформи засвідчило, що управління набувало конкретно вираженого характеру. Це впливає з того, що перш ніж починати реформу, було прийнято управлінське рішення щодо перетворення Міністерства землеробства і державного майна у головне управління землеустрою і землеробства. Іншим Указом від 6 травня 1905 р. організовано заснування Комітету по земельних

ресурсах, створено губернські і повітові землевпорядні комісії. І лише через півтора року урядом було прийнято Указ про земельну реформу.

Століпін ставив за мету зруйнувати сільську общину, організувати переселення безземельних, надати селянам кредити для купівлі землі, створити земельні банки тощо. Дотримуючись послідовності у своїх діях (управлінні), це завдання було виконано. Отже, це свідчить про те, що управління було фактичною складовою суспільного життя.

Безумовно, управлінська думка в тодішній Росії розвивалася. При цьому дуже великий науковий внесок зробили М. Туган-Барановський, А. Богданов, А. Чаянов, С. Струмилін та ін. Наприклад, А. Богданов запровадив і обґрунтував поняття «зворотний зв'язок», що дуже важливо для науки управління. Спеціаліст у галузі фінансів А. М. Кактинь (1893-1937 рр.) збагатив світову управлінську думку визначенням методів управління. Він вичленив дві групи методів: 1) адміністративні і 2) економічні. Іншими словами, державні, політичні і господарські діячі в більшій чи меншій мірі (в силу свого інтелектуального розвитку і компетенції) були управлінцями, які опирались на існуючу теорію управління. Говорячи про пізніший період, потрібно зазначити, що і в Україні починає зароджуватись когорта вчених, які зробили певний внесок у розвиток науки управління, в тому числі управління земельними ресурсами. До них належать П. Н. Першій, П. Ф. Веденічев, Г. І. Горохов, О. Д. Шулейкін, Т. П. Магазинщиков та ін.

У результаті цього на тривалому історичному відтинку відбувались якісні зміни у землекористуванні. Було започатковано облік земель і реєстрацію землекористувань.

Нормативним документом, який визначав порядок обліку всіх земель і реєстрації землекористувань, стала постанова Ради Міністрів СРСР від 31 грудня 1954 р. (на мові оригіналу «О едином государственном учете земельного фонда СССР»).

Але сьогодні ми перебуваємо в такій історичній смузі, коли проблема розвитку теорії управління земельними ресурсами ставить питання про глибоке і точне уявлення того шляху, яким повинна розвиватися ця наука. Залежно від того, який крок ми зробимо, таким буде подальший розвиток подій.

2.4 Роль управління земельними ресурсами

Проблема управління земельними ресурсами завжди була актуальною, оскільки земля є основою будь-якого виробництва. Правда, якщо в несільськогосподарській сфері землі відводиться пасивна, другорядна роль, то в сільськогосподарському і лісовому господарстві вона виступає головним засобом виробництва. Це й свідчить про велике її значення.

Земля має й інші особливості, які відрізняють її від інших засобів виробництва. Сьогодні потрібно вдосконалити державне управління земельними ресурсами, щоб забезпечити порядок на землі, а саме:

- гарантію і захист прав власності і користування землею всіх форм власності;
- підтримку системи оподаткування землі;
- вдосконалення орендних відносин;

- розвиток кредитування під заставу землі, в тому числі іпотечного кредитування;
- розвиток і контроль ринку землі;
- зменшення кількості конфліктів, пов'язаних з використанням землі;
- результативність процесу паювання землі та організацію ефективного використання паїв;
- перехід від екстенсивних до інтенсивних форм землекористування;
- підвищення ефективності використання земель населених пунктів та інших категорій земель за їх цільовим призначенням;
- удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру та оцінки земель;
- охорону навколишнього середовища;
- землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи;
- інформаційне обслуговування зацікавлених органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб;
- поліпшення якості контролю за господарською діяльністю на землі;
- удосконалення нормативно-правової і методичної бази в галузі землекористування;
- ріст кваліфікації та продуктивності праці управлінських кадрів тощо.

2.5 Мета і завдання ефективного управління земельними ресурсами

Мета є важливим мотиваційним чинником процесу управління земельними ресурсами. Причому мета повинна сконцентруватись на найважливішому, в першу чергу, на забезпеченні умов для ефективного землекористування, задоволенні потреб ринку. Дуже справедливо зазначають у своїй книзі «Керівництво без конфліктів» німецькі менеджери В. Зігерт і Л. Ланг, що мистецтво постановки мети і є мистецтвом управління. Без мети немає контролю за процесом використання й охорони земель, згасає творчість, ініціативність, проявляється почуття безвідповідальності за доручену роботу та ін.

Метою управління земельними ресурсами є вирішення проблем раціонального використання та охорони земель шляхом організованої, цілеспрямованої діяльності суб'єкта управління.

Багатогранність поставленої проблеми визначає необхідність розв'язання цілого комплексу завдань:

- науково обґрунтованого перерозподілу земельних ресурсів;
- забезпечення рівноправності всіх форм власності і господарювання на землі;
- економічного регулювання раціонального використання землі (платність землекористування, стимулювання та відшкодування збитків);
- недоторканності права власності і права користування землею;
- пріоритету у наданні продуктивних земель для потреб сільського господарства;
- системного підходу до використання земельних ресурсів;
- врахування регіональних особливостей землекористування;

– екологізації землекористування;
– законодавчого, нормативного та методичного забезпечення раціонального землекористування тощо.

Реалізація перелічених завдань дозволить ефективно управляти земельними ресурсами в Україні в умовах відносин ринкового типу.

2.6 Наукові принципи, методи та функції управління

Методи управління земельними ресурсами класифікуються за ознаками їх змісту і механізму (способу) впливу на працівника і земельні ресурси. У результаті цього в науці управління чітко визначено дві групи методів за видами відносин, які відрізняються між собою критерієм примусовості й переконання. У науковій і спеціальній літературі ці групи методів часто називають методами прямого впливу (активними) і методами опосередкованого впливу (пасивними) (рис. 2.3).

Принципи управління – це об’єктивні правила управлінської поведінки, що випливають з потреб об’єкта управління і надходять до нього у вигляді наукового знання, за допомогою якого досягається поставлена мета.

Варто зазначити, що принципи управління земельними ресурсами є історичною категорією, тому вони постійно змінюються в міру зростання продуктивних сил і зміни земельних відносин. Відповідно до цього в умовах ринкової економіки основними принципами управління земельними ресурсами будуть:

- 1 Поєднання демократизму і доцільного економічного централізму.
- 2 Самоуправління.
- 3 Науковість управління.
- 4 Стимулювання.
- 5 Єдиноначальність у поєднанні з колегіальністю.
- 6 Зворотний зв’язок.
- 7 Об’єктивність.
- 8 Єдність гілок влади.
- 9 Відповідність.
- 10 Врахування особливостей регіону.
- 11 Пріоритет загальнодержавних інтересів.
- 12 Врахування людського чинника та ін.

Виходячи з методів і принципів управління, детально досліджено функції управління земельними ресурсами, які в науці управління є одними з головних, оскільки суть управління визначається його функціями.

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

Вивчення змісту функцій управління та їх чітка класифікація необхідні для розробки раціональних основ системи управління.



Рисунок 2.3 – Класифікація методів управління земельними ресурсами

У науковій літературі зустрічаються різні класифікації функцій управління, залежно від галузі дослідження: промисловість, машинобудування, військова справа, промислове дорожнє будівництво, аграрний сектор тощо. Проте донині немає в Україні наукової і спеціальної літератури, де б розглядались питання функцій управління земельними ресурсами.

Наші дослідження дозволяють зробити висновок, що в методологічному аспекті функції управління земельними ресурсами поділяються на основні і спеціальні.

До основних належать:

- 1) планування;
- 2) організація;
- 3) координація;
- 4) регулювання;
- 5) контроль.

Ці функції притаманні всім системам управління.

До спеціальних функцій відносять наступні:

- 1 Земельний менеджмент.
- 2 Законодавче та нормативно-методичне забезпечення.
- 3 Державний контроль за використанням та охороною земель.
- 4 Вирішення земельних спорів.
- 5 Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту.
- 6 Експертиза вишукувальної та землевпорядної документації.
- 7 Розвиток державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців для роботи в системі державних земельних органів.
- 8 Землевпорядкування.
- 9 Ведення державного земельного кадастру
- 10 Моніторинг земель.
- 11 Вивчення і картографування земельних ресурсів.
- 12 Економічне регулювання раціонального землекористування.
- 13 Інноваційно-інвестиційна політика.
- 14 Маркетингова діяльність.
- 15 Розвиток інфраструктури ринку землі.
- 16 Забезпечення науково-технічною інформацією.
- 17 Матеріально-технічне забезпечення, загальне діловодство і господарське обслуговування тощо.

Процес управління є процесом збору, передачі та опрацювання інформації, яка служить основою для підготовки рішень, здійснення цілеспрямованих дій, контролю та управління господарським комплексом.

Процес управління земельними ресурсами можна подати у вигляді схеми (рис. 2.4).



Рисунок 2.4 – Схема управління земельними ресурсами

