

УДК 332.363

ПРОГНОЗУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

Боклаг В.А.

кандидат наук з державного управління, докторант

Александрова Н.Б.

кандидат технічних наук, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Прискорення темпів науково-технічного прогресу, зростання кількості населення, розширення промислового виробництва вимагають скорочення площ продуктивних земель і, таким чином, висувують на перший план проблему подальшого вдосконалення взаємозв'язку природи та суспільства, яка включає планомірне використання землі й відтворення ґрунтової родючості.

Суспільству необхідно знати, скільки продуктивних земель у перспективі буде потрібно для розвитку різних галузей народного господарства, яка площа земель збережеться в розпорядженні агропромислового комплексу, яка передбачається продуктивність землі і які рекомендації для підвищення її родючості. Значну частку поставлених завдань можна вирішити за допомогою прогнозування використання земельних ресурсів, що дасть можливість плановим органам складати науково обґрунтовані перспективні плани з їх використання й багато в чому залежатиме від того, наскільки фахівці землевпорядного виробництва володітимуть теоретичними основами прогнозування та планування використання земель, оскільки саме вони є фахівцями з організації використання земельного фонду України.

Теоретичні й методичні аспекти прогнозування використання земельних ресурсів як на загальнодержавному, так і на регіональних рівнях в Україні досліджувались багатьма вченими, серед яких Д. Гнаткович, Д. Добряк, В. Кірсанов, М. Лавейкін, Я. Лютий, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк та інші. Однак проблема планування та прогнозування процесу розвитку земельних ресурсів залишається актуальною: динамічні зміни в економіці землекористування потребують дослідження з урахуванням реалій сьогодення.

II. Постановка завдання:

- розкрити поняття прогнозування використання земельних ресурсів;
- обґрунтувати доцільність розробки прогнозів з метою планування використання земельних ресурсів країни;

- запропонувати розроблення заходів щодо захисту земель від негативних процесів на основі прогнозних матеріалів.

III. Результати

Прогнозування передбачає спеціальне наукове дослідження перспектив розвитку якого-небудь явища, що полягає в розробці прогнозу. Предметом прогнозування використання земельних ресурсів є передбачення можливих змін у системі землеводіння й землекористування з метою вироблення оптимального планового рішення з управління земельними ресурсами України.

Рішення ухвалюються на основі двох підходів. Перший базується на аналізі поточних ситуацій і виявленні вже виниклих суперечностей. Другий підхід ґрунтується на тому, що регулююча дія рішення на процес розвитку попереджує перспективну суперечність і система заходів щодо її запобігання забезпечує мінімальний збиток. Принципом вибору оптимального рішення є його доцільність і соціально-економічний наслідок. При цьому прогнозування виступає інструментом, за допомогою якого таке рішення приймається [1].

Об'єктом дослідження прогнозування та планування використання земельних ресурсів є земельний фонд країни. Це означає, що дослідженню підлягають продуктивність земель, розподіл земель по категоріях, розміри, форми землеводіння і землекористування, склад земельних угідь тощо.

Прогнозування і планування використання земельних ресурсів повинно сприяти виробленню напрямів земельної політики у сфері використання земель на перспективу. Виходячи з цього, найважливішими завданнями прогнозування можна вважати: подальше вдосконалення теоретичних положень у галузі землевпорядних прогнозів; удосконалення методів прогнозування використання земель; розробку методики оцінювання ефективності прогнозних рішень; вироблення прогнозів, необхідних для наукового обґрунтування планових рішень з управління земельними ресурсами [3].

Щоб зрозуміти взаємозв'язок прогнозування та планування в управлінні економічними процесами, необхідно розкрити завдання, що поставили перед ними. Основними завданнями планування є:

- забезпечення планомірного пропорційного розвитку суспільства, подальший розвиток продуктивних сил, удосконалення виробничих відносин;
- підвищення матеріального й культурного рівня життя людей і якнайповніше задоволення потреб суспільства;
- забезпечення збалансованого розвитку всього суспільного виробництва в галузевому та територіальних розрізах з урахуванням наявного ресурсного потенціалу.

Вирішуючи поставлені завдання, для прийняття рішення доцільним буде задіяти передбачення можливих змін у розвитку земельних відносин та використання земельних ресурсів, якими є прогнозні матеріали.

Довгостроковий перспективний план не буде науково обґрунтованим, якщо він не враховує результатів прогнозних розробок. У них повинен міститися аналіз сучасного рівня розвитку виробництва, використання науково-технічного потенціалу, основних фондів, трудових ресурсів тощо. При цьому прогнози виступають як початкова база планування, що визначає основні напрями можливого розвитку об'єкта або явища.

Прогнозування як і планування знаходить конкретні шляхи для досягнення поставленої мети. Аналізуючи тенденції, що склалися, і виявлені закономірності, прогнозування визначає хід економічного розвитку на майбутнє, послідовність і терміни вирішення завдань, що поставили перед суспільством у плановому періоді. Спільність планів і прогнозів виявляється і в посиленні чинника невизначеності в міру збільшення планового періоду. Невизначеність виникає через неможливість врахування всього різноманіття чинників, що впливають на розвиток прогнозованого явища або об'єкта, а також через неповноту й неточності знань про закони природи та суспільства [2].

Відмінності між планом і прогнозом такі:

- план відображає вже прийняте рішення, яке після затвердження набуває директивного характеру. Прогноз має рекомендаційний характер, тому не має юридичної сили й відображає лише точку зору прогнозистів;
- за часом наукові прогнози завжди передують складанню перспективних планів, тобто є попередньою стадією планування;
- план і прогноз є формами наукового передбачення, проте властиві їм функції передбачення реалізуються по-різному. Прогноз як кінцевий результат прогнозування має імовірнісний характер, тоді

як план виключає таку невизначеність і закріплює поставлену мету.

При прогнозуванні використання земельних ресурсів доцільна класифікація прогнозів за періодом попередження з таким тимчасовим масштабом: короткострокові – до п'яти років, середньострокові – 6–10 років, довгострокові – 11–20 років і гіпотетичні, в основі яких лежить гіпотеза, – понад 20 років.

За масштабністю прогнозування використання земельних ресурсів, в основі якого лежить ознака охоплення території, можлива така класифікація прогнозів:

- локальні – явища досліджують у масштабах адміністративних районів і областей;
- субглобальні – прогнозування явищ у межах економічного району або великого регіону;
- глобальні – прогнозування використання земельних ресурсів здійснюється в масштабах всієї країни [3].

Загальна система класифікації прогнозів з використання земель зображена на рис.

Безперервне зростання потреби різних галузей економіки на території, розвиток негативних процесів у сфері використання землі, вирішення цілого ряду завдань щодо підвищення рівня інтенсивності використання земельних ресурсів зумовлюють необхідність науково обґрунтованого прогнозу використання земель у перспективі, в процесі якого земельні ресурси виступають як об'єкт прогнозування, а прогнозування в свою чергу відіграє важливу роль в управлінні земельними ресурсами.

Прогноз потреби земель для різних галузей народного господарства зумовлений темпами й масштабами розвитку несільськогосподарських галузей, а також міст і селищ міського типу, курортів, які через об'єктивні причини розвитку суспільства постійно вимагають збільшення території як просторового базису. Завдання полягає в тому, щоб передбачити, скільки землі буде потрібно для задоволення потреб, і таким чином встановити прогнозну площу кожної категорії земель на перспективу.

На сьогодні Україна відзначається надзвичайно високим рівнем освоєння життєвого простору: до господарського використання залучено понад 92% території й лише близько 8% (4,5 млн га) – перебуває в природному стані. Так само надзвичайно високим є рівень розораності території – понад 54% (у розвинутих країнах Європи – не перевищує 35%). Фактична лісистість української території становить лише 16%, чого недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги (середньоєвропейські показники – 25–30%). Постійно зменшується територія зайнята поверхневими водами (з 1991 р. – на 12,5 тис. га), що додатково поглиблює про-

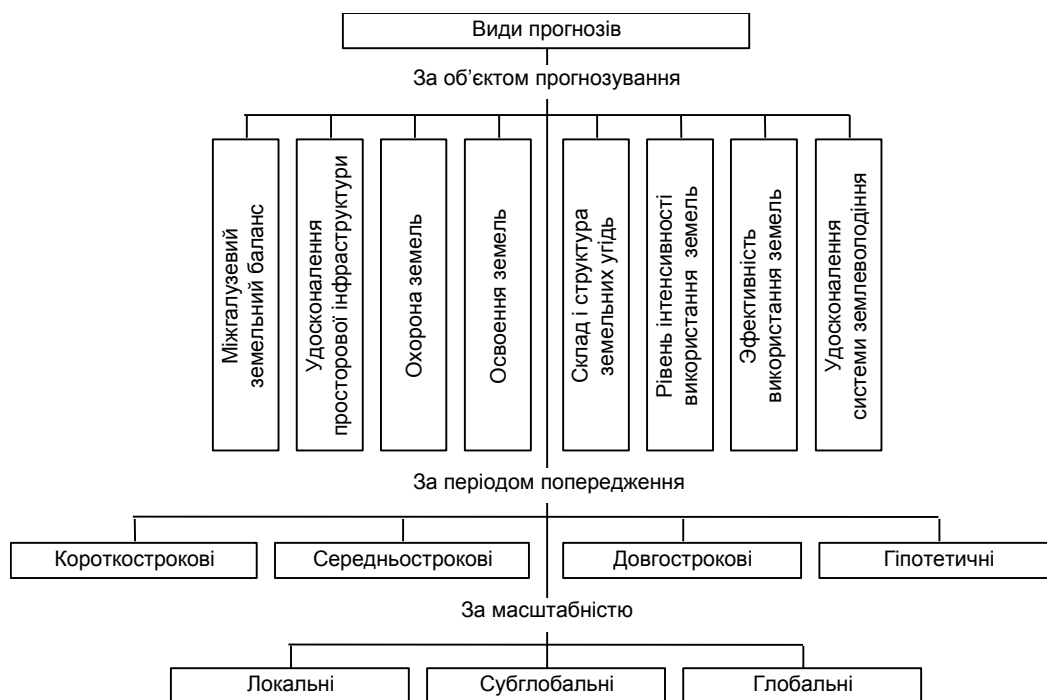


Рис. Класифікація прогнозів при прогнозуванні використання земельних ресурсів

Останнім часом посилюються процеси деградації ґрунтового покриву, зумовлені техногенним забрудненням. Найбільшу небезпеку для навколишнього природного середовища становить забруднення ґрунтів радіонуклідами, важкими металами, збудниками хвороб. Понад 40% органічних добрив, які отримують у результаті діяльності великих тваринницьких комплексів і птахофабрик, перетворюються на джерела забруднення довкілля [5].

У структурі земельного фонду України значні площі займають ґрунти з незадовільними властивостями (змиті, піддані вітрової ерозії, засолені, солонцюваті, перезволожені тощо). Це деградовані й малородючі ґрунти. За розрахунками, площа таких ґрунтів на орних землях перевищує 6,6 млн га, або 20% площі ріллі, а прямі щорічні втрати (тобто різниця між вартістю валового продукту і витратами на його отримання) досягають у середньому 66,5 грн/га, або в цілому по Україні близько 400 млн грн.

Планування використання земель є центральною ланкою в загальній системі управління земельними ресурсами. Його функції полягають у прийнятті планових рішень, які, будучи сформовані в план, набувають директивного і адресного характеру. На відміну від планування, у результаті прогнозування отримують різні варіанти прогнозних висновків. Завдання прогнозиста – вибір остаточного прогнозного рішення.

Прогнозування як функція управління є однією з вищих форм аналізу. Головна його

особливість полягає в тому, що воно, виявляючи тенденції й закономірності у використанні земель, обґрунтовує можливість виникнення таких процесів, які на цей час не можуть бути перевірені на практиці (наприклад, погіршення якості земель) [4].

Основна функція прогнозування використання земельних ресурсів полягає у визначенні стратегічного напрямку подальшого розвитку земельних відносин, тобто у виробленні прогнозних рекомендацій з використання земельних ресурсів на перспективу. Це досягається шляхом розробки таких прогнозів: розвитку форм власності на землю; визначення потреби в землі різних галузей народного господарства; складу земель за категоріями цільового використання; використання земель сільськогосподарського призначення; розвитку і розміщення сільськогосподарського виробництва; природоохоронних заходів.

За радянських часів, починаючи з 1975 р. питання планування використання та охорони земель входило до загального плану охорони природи і раціонального використання всіх природних ресурсів, що виділялось окремим розділом у народногосподарських планах. Прогнозні розробки щодо використання земель застосовувались для Генеральної схеми використання земельних ресурсів країни, яка складалась на довгострокову перспективу. Така схема передбачала вирішення найбільш важливих проблем у сфері землекористування й базувалась на принципах раціонального викорис-

тання земель. Генеральна схема використання земель передбачала виконання таких завдань: підвищення рівня інтенсивності використання земель; обґрунтування перспективної потреби в земельних ресурсах різних галузей економіки; організацію використання продуктивних земель; виявлення резервних земель, придатних для використання в різних галузях економіки; удосконалення системи землеволодіння та землекористування; організацію території; комплексну охорону та покращення земельних ресурсів.

На жаль, на сьогодні практика складання довгострокових прогнозів відсутня. Стратегія розвитку та використання земельних ресурсів на державному рівні, згідно з чинним законодавством, передбачає розроблення й забезпечення виконання загальнодержавної програми використання та охорони земель, метою якої є проведення державної політики, спрямованої на збалансоване забезпечення потреб населення та галузей економіки в земельних ресурсах, раціонального використання й охорони земель, захисту їх від виснаження, деградації, забруднення, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття й створення екологічно безпечних умов проживання населення та провадження господарської діяльності.

Незважаючи на створення інституційних основ забезпечення процесів формування та реалізації земельної політики, на цей час в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку земельних ресурсів і земельних відносин. Водночас розроблені проекти документів стратегічного характеру роками не приймаються. Так, у 2005–2006 рр. розроблено та подано до Верховної Ради проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель. Проте далі першого читання процес розгляду не просунувся. Лише в червні 2009 р. Кабінетом Міністрів України схвалена Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., але сама програма на сьогодні не прийнята.

Перетворення, які відбулися в економіці країни та зокрема в сільськогосподарському землекористуванні, істотно змінили правові й організаційно-територіальні форми землекористування, особливо в сільському господарстві, форми власності на землю та інші засоби виробництва, земельні відносини в усіх галузях економіки, ефективність використання земельних та інших ресурсів [5]. Земельна реформа призвела до виникнення недоліків землеволодіння й землекористування: далекоземелля, черезсуміжжя, вклинювання, вкраплення, неправильне розміщення меж тощо. Зважаючи на вищезазначене, виникає необхідність удосконален-

ня землеволодіння та землекористування, а також потреба у використанні при цьому результатів прогнозування.

Прогнозування використання земель сільськогосподарського призначення передбачає вдосконалення складу та співвідношення сільськогосподарських угідь, аналіз рівня інтенсивності використання орних земель. Воно базується на даних земельного кадастру як системи відомостей про природне, господарське та правове використання земель. Така прогнозна інформація є результативною для планування використання земель на перспективу.

Розміщення сільськогосподарського виробництва залежить від природно-кліматичних умов, складу й структури сільськогосподарських угідь, класифікації ріллі за інтенсивністю використання тощо. Прогноз при цьому повинен дати науково обґрунтовані рекомендації з перспективної структури посівних площ з урахуванням придатності та раціонального використання земель.

IV. Висновки

Взаємодію двох вельми складних систем – людини і природи – на етапі проведення земельної реформи розглядають як проблему управління, яку можна вирішити шляхом реалізації системного підходу з дотриманням певних дій, які можуть бути сплановані на основі прогнозних матеріалів.

На нашу думку, в першу чергу необхідно визначити сучасний стан використання земель кожної категорії цільового використання, виявити осередки й джерела забруднення земель, які згубно впливають на раціональне використання земель і порушують економічну рівновагу в природі.

Важливим є розроблення прогнозу з метою запобігання розвитку негативних процесів при використанні земельних ресурсів, розподілу земель між галузями економіки, який повинен базуватися на прогнозах розвитку окремих галузей, підприємства яких розташовані на цій території. Крім цього, необхідно створити науково-методичну основу щодо розробки та використання прогнозних показників, які спрямовані на прийняття рішень стосовно планування використання та охорони земель.

Виконання таких заходів сприятиме покращенню державної земельної політики, прискоренню земельної реформи, цивілізованому розв'язанню проблем у земельній реформі.

Література

1. Кирсанов В.А. Прогнозирование использования земельных ресурсов / В.А. Кирсанов. – Харьков, 1984. – 184 с.
2. Лютый Я.И. Методы прогнозирования использования земельных ресурсов / Я.И. Лютый. – Львов, 1988. – 22 с.

Держава та регіони

3. Лютий Я.И. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов : учеб. пособ. / Я.И. Лютий. – К. : УСХА, 1991. – 136 с.
 4. Основы экономического и социального прогнозирования : учеб. для вузов / [под ред. В.Н. Мосина, Л.М. Крука]. – М. : Высш. шк., 1985. – 200 с.
 5. Третяк А.М. Землевпорядне проектування: Теоретичні основи і територіальний землеустрій : навч. посіб. / А.М. Третяк. – К. : Вища школа, 2006. – 528 с.
-

Боклаг В.А., Александрова Н.Б. Прогнозування використання земельних ресурсів України

Анотація. *Розкрито поняття прогнозування використання земельних ресурсів; обґрунтовано доцільність розробки прогнозів з метою планування використання земельних ресурсів країни; запропоновано розроблення заходів щодо захисту земель від негативних процесів на основі прогнозних матеріалів.*

Ключові слова: *прогнозування використання земель, планування, земельні відносини, державне управління земельними ресурсами, галузі економіки, охорона земель.*

Боклаг В.А., Александрова Н.Б. Прогнозирование использования земельных ресурсов Украины

Аннотация. *Раскрыто понятие прогнозирования использования земельных ресурсов; обоснованно целесообразность разработки прогнозов с целью планирования использования земельных ресурсов страны; предложена разработка мероприятий по защите земель от негативных процессов на основе прогнозных материалов.*

Ключевые слова: *прогнозирование использования земель, планирование, земельные отношения, государственное управление земельными ресурсами, отрасли экономики, охрана земель.*

Boklag V., Aleksandrova N. Prognostication of the use of the landed resources of Ukraine

Annotation. *The concept of prognostication of the use of the landed resources is exposed; grounded expedience of development of prognoses with the purpose of planning of the use of the landed resources of country; development of measures is offered on protecting of earths from negative processes on the basis of prognosis materials.*

Key words: *prognostication of the use of earths, planning, landed relations, state administration, industries of economy, guard of earths, the landed resources.*