

Удовенко І.О.,

*к.е.н, доцент кафедри геодезії, картографії та кадастру,  
Уманський національний університет садівництва*

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРОГНОЗУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ РИНКОВОГО ГОСПОДАРЮВАННЯ

**Анотація.** У статті розглядається сучасний стан системи управління земельними ресурсами в умовах ринкового господарювання, досліджено фактори, що впливають на актуалізацію землевпорядних робіт на різних рівнях управління. Автором сформовано висновки та пропозиції щодо покращення прогнозування всіх видів землекористування.

**Ключові слова:** прогнозування, планування, земельні ресурси, землевпорядкування, органи державної влади, ринкова економіка, реформування економічних відносин.

**Постановка проблеми.** Сьогодні земля в Україні є одним із основних факторів суспільного виробництва. Це обумовлює її активний вплив на провадження будь-якого виду господарської діяльності на території нашої держави. Зважений процес прогнозування на будь-якому рівні управління земельними ресурсами та їх раціонального використання дасть змогу ефективно здійснювати господарську діяльність. Досягнення максимального ефекту використання земельних ресурсів в умовах реалізації земельної реформи можливе лише за умови збалансованого процесу прогнозування, планування та реалізації проєктів використання земель. Визначення чинників впливу прогнозування використання земель на різних рівнях управління, а саме на державному, регіональному чи локальному рівні, дасть змогу обґрунтувати заходи щодо забезпечення максимальної віддачі та зменшення шкідливого впливу на залучений засіб виробництва. Підвищення продуктивності землі прямо пропорційно впливає на рівень конкурентоспроможності вітчизняного виробництва країни на рівні світового господарювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика прогнозування та раціонального використання земель в умовах сучасного виробництва є темою дослідження багатьох провідних вчених, таких як, зокрема, А.В. Варламов, С.М. Волков, П.Т. Саблук, М.М. Федоров, В.Г. Андрійчук, А.М. Третяк. Важливе місце у згаданих працях, а також у працях інших дослідників надається проблемам ефективного поєднання усіх планових заходів щодо поліпшення використання земель між усіма рівнями управління у земельній сфері.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** В умовах сучасного господарювання заходи щодо прогнозування планування, організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях формують новий вид робіт у сфері землевпорядних робіт. Програми, розроблені на відповідних рівнях, є своєрідними розробками з питань ефективного залучення земельних ресурсів у процес господарювання, раціональної організації території, підвищення родючості земель, захисту та усунення наслідків активного залучення земельних ресурсів у процес виробництва, а також впровадження заходів щодо зменшення наслідків ерозії земель та покращення меліоративних заходів ґрунтів тощо.

**Мета статті.** Головною метою роботи є поглиблення теоретичних і прикладних аспектів ефективного прогнозування та раціонального використання земельних ресурсів на різних рівнях управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Україна володіє значним земельним потенціалом, рівень використання якого впливає на стан усієї економічної системи загалом.

Планування і прогнозування є двома стадіями єдиного процесу – наукового передбачення, – що має особливо велике значення під час використання природних ресурсів, зокрема земельних. Вони взаємно доповнюють один одного, створюють реальну основу для реалізації прогнозних заходів і планових завдань, підвищують науковий рівень їх розробки.

Ефективність використання земель в сучасних умовах та можливість її підвищення безпосередньо пов'язані з процесом трансформаційних змін відносин власності на землю та варіюванням форм господарювання. Певна частина (понад 50%) земель не перебуває у власності держави, проте це не впливає на принцип планування використання і охорони земель. Згідно зі статтею 1 Земельного кодексу України використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Тому приватний власник, відповідно до своїх обов'язків (стаття 91 цього Кодексу), повинен додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля, підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі, тобто виконувати загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель [1]. А також не меншу роль відіграє негативний вплив зростання проблеми продовольчого забезпечення постійно зростаючого населення планети.

У багатьох випадках землекористування ситуація взагалі вийшла з-під контролю держави. Земельна реформа розпочалась і практично завершується за відсутності Програми земельних перетворень без визначення соціально-економічних та екологічних цілей, передбачення наслідків, забезпечення відповідних законодавчих, фінансових, інституційних, кадрових, політичних і морально-психологічних передумов.

Політика реформування економічних відносин та переходу на ринкову систему господарювання суттєво вплинула на саму структуру вітчизняного господарювання. Перетворення системи економічних відносин у нову форму прояву спричиняє виникнення проблеми прогнозування основних напрямів поступового руху і його результатів для того, щоб на самому початку здійснення економічних перетворень було чітко визначено результати, до яких вони можуть привести, а отже, ті альтернативні рішення та заходи, які будуть найефективнішими у визначених умовах господарювання ринкової економіки, й, відповідно, шляхи і засоби їх реалізації. Без розвитку довгострокового планування такого передбачення досягнути подібного ефекту неможливо. Під час реформування земельних відносин та швидких темпів перерозподілу форм власності на землю і нерационального

використання земельних ресурсів за останні роки автоматизація системи управління земельними ресурсами та налагодження її співпраці разом з глобальними системами територіального управління повинні стати основою формування національної інформаційної системи земельних ресурсів як ефективного засобу отримання оперативної просторово-координованої інформації щодо функціонального призначення та належності земельних ресурсів, їх системного аналізу та прогнозу економічної ефективності і доцільності їхнього використання.

В сучасних умовах господарювання процес прогнозування використання земель набуло більш довгострокового характеру (10–15-річний період), що дає вищий рівень актуалізації наукового пошуку та обґрунтування впровадження здобутків НТП у систему господарювання.

Після реалізованих перетворень в економіці, зокрема в системі земельних відносин, виникла нагальна потреба систематизації інформації щодо земельних територій та моніторингу. З огляду на здобутки західних країн саме правильний спосіб роботи з інформаційним наповненням землевпорядної справи дасть змогу чітко організувати перерозподіл земельних ресурсів, поліпшити обробку та охорону земель, систематизувати процес розміщення об'єктів виробничого, житлового, дорожнього й іншого будівництва, сформувані нові території землекористувачів. Все це стане можливим за умови закріплення на державному рівні усіх вищевказаних змін завдяки автоматизованій системі державної реєстрації новостворених земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, прав на них і угод з ними, а також зміни цільового призначення наявних земельних ділянок.

Сучасний стан розвитку суспільства потребує сучасних підходів до збору, зберігання, аналізу та прогнозу стану об'єктів і явищ навколишнього середовища, що може бути забезпечено сучасним підходом на геоінформаційній основі до вирішення поставлених завдань.

Управління земельними ресурсами здійснюється згідно із загальнодержавними і регіональними програмами. Використання та охорона сільськогосподарських угідь здійснюються відповідно до природно-сільськогосподарського районування. Зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. Під час зонування земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Інформація про стан земельних ресурсів та їхнє використання, яка була отримана в процесі ведення моніторингу, нагромаджується в архівах і банках даних автоматизованої інформаційної системи. Отримані матеріали об'єктивно характеризують фізичні, хімічні, біологічні процеси в навколишньому середовищі, рівень забруднення ґрунтів, що дає можливість органам державного управління висувати певні вимоги до землекористувачів стосовно усунення правопорушень в галузі використання і охорони земель. А також, відповідно, мати можливість скласти більш вірогідні та ймовірніші до реалізації державні цільові програми. Їх основна задача полягає у розробці заходів та сприянні їх впровадженню на практиці щодо досягнення пріоритетних цілей держави, галузей економіки та конкретних адміністративно-територіальних одиниць, а також покращенню забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем сучасної системи господарювання.

В економічній теорії традиційно виділяють три види ефективності: технічну, структурну та економічну. Технічна ефек-

тивність характеризується здатністю одержувати максимальний обсяг продукції за заданого набору ресурсів. Структурна ефективність відображає обсяг витрат ресурсів для одержання передбачуваного обсягу продукції. Як показники вимірювання структурної ефективності використовують собівартість продукції, фондоозбросність тощо. Економічна ефективність поєднує два попередніх види і ґрунтується на порівнянні одержаних результатів із витратами. До показників економічної ефективності належать прибуток, рентабельність тощо.

У нашій країні накопичений багатий науковий і виробничий досвід захисту земель від деградації і підвищення їх продуктивності в умовах централізованої і планової системи управління, безкоштовного землекористування, монополії державної власності на землю з переважанням великих сільськогосподарських підприємств.

Відомий український вчений у сфері управління земельними ресурсами В.О. Горлачук [2, с. 251] стверджує, що об'єктом управління в цій галузі може бути тільки земельний простір (земельна ділянка), яка належить землекористувачу і має встановлені межі. Земельні ресурси потрібно розглядати як систему взаємопов'язаних правових, техніко-економічних, організаційно-господарських заходів держави, що спрямовуються на регулювання земельних відносин, організацію раціонального, екологічно безпечного використання та охорони земель в інтересах усього суспільства [3]. Механізмом розв'язання цих заходів є вивчення і картографування земельних ресурсів, здійснення державного контролю за використанням земель та їх моніторинг, ведення державного земельного кадастру тощо. До методів управління земельними ресурсами відносять адміністративні, економічні, законодавчі, технологічні і психологічні [2, с. 142].

У процесі соціально-економічних перетворень в країні створена нова економічна система, заснована на ринкових відносинах: введено різноманіття форм власності і сплачуваність землекористування; на основі колишніх колгоспів і радгоспів створені АТ, КФХ, СПК, ТОВ; земля придбала статус нерухомості і включена в оборот. У ході реформ скорочені об'єми робіт щодо меліорації земель і захисту ґрунтів від ерозії, послаблено увагу до збереження і підвищення родючості ґрунтів [4]. Продовжується інтенсивне забруднення земель промисловістю, автомобільним і залізничним транспортом, неорганізованими побутовими і промисловими відходами.

В Україні управління земельними ресурсами поділяють на галузеве, яке характеризує певну територію, приналежну тій чи іншій галузі господарювання, і загальне, яке відрізняється переходом від локального до більш масштабного територіального характеру управління. Ефективне управління земельними ресурсами може здійснюватись за умови дотримання принципів наукової обґрунтованості і об'єктивності прийнятих рішень, що дає можливість підвищити ефективність та екологічність використання земель [5].

Управління земельними ресурсами на локальному рівні має принципові відмінності від управління територіями великих регіонів. Це пов'язано з тим, що в містах сконцентровані населення, промисловість, різко підвищується значимість соціальних, екологічних і транспортних умов. Тому значно зростає роль розробки планів прогнозу розвитку міст, оскільки будь-які зміни в порядку землекористування у містах повинні проводитися в результаті здійснення цих планів. Такі плани можуть розроблятися або у зв'язку із розширенням міст, або під час створення нових міст відповідно до моделей переселення, або на основі

удосконалення сформованої системи законодавчих документів, або під час будівництва природоохоронних об'єктів, або з інших причин. Реконструкція міст проводиться, якщо необхідно здійснити загальне удосконалення міського середовища, наприклад, для зміни маршрутів транспортних потоків, для залучення інвестицій у нерухомість або значну перебудову міських центрів, викликану великими соціально-політичними змінами [6].

Функція прогнозування стосовно міських територій як муніципальних утворень зводиться до наукового обґрунтування подальшого просторово-історичного розвитку міської території в майбутньому і виявлення факторів і тенденцій, що впливають на розвиток об'єкта досліджень. Це вимагає проведення аналізу соціально-екологічного розвитку об'єкта дослідження в розрізі його просторово-історичного формування як населеного пункту.

Ця вимога зумовлює формування нової концепції прогнозування використання територій, що на сучасному етапі буде полягати в моделюванні майбутнього інтенсивного використання землеволондів на основі колишніх, наявних і майбутніх тенденцій розвитку території сучасного населеного пункту.

У загальному вигляді система державного управління земельними ресурсами повинна забезпечити дотримання земельного законодавства на базі державного контролю за використанням та охороною земель, землеустрою та моніторингу земель, державного земельного кадастру. Як було вказано вище, система підрозділяється на загальне та галузеве управління залежно від рівня компетенції органів управління.

У відання державних органів законодавчої влади входять прийняття Земельного кодексу та інших законів, відповідно до яких органи законодавчої влади приймають закони та інші нормативні акти, що регулюють земельні відносини; прийняття єдиних принципів плати за землю і єдиних принципів реєстрації прав на земельні ділянки і міцно пов'язану з ними нерухомість в порядку ведення державного земельного кадастру; визначення спеціального правового режиму для окремих категорій земель.

Система управління земельними ресурсами в сучасних умовах еволюційного розвитку суспільних відносин стала більш вузько спрямованою та більш скорегованою на вирішенні завдань держави більш у галузевому вираженні. Сучасна система управління земельними ресурсами носить галузевий характер, що обумовлює її дисбаланс у отриманні та окресленні цілей реалізації функцій землі та соціальних, економічних, екологічних і технічних акцентів у господарській діяльності держави.

**Висновки.** Через неефективну земельну політику держави загострюється проблема організації раціонального використання та охорони земель. Ринкові перетворення земельних відносин не завжди відрізняються системністю, економічною ефективністю та належною науковою обґрунтованістю. Як наслідок, більшість питань вирішується методом «спроб і помилок».

Отже, сьогодні немає альтернативи системним змінам у земельних відносинах на базі стратегічного планування земельних відносин, узгодженості заходів економічної, екологічної, соціальної та продовольчої політики держави, їх спрямованості на позитивні кінцеві соціально-економічні результати. У цьому контексті під стратегією слід розуміти систематизацію дій уряду, Держкомзему та його територіальних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування, що визначатимуть принципи підходи до розв'язання питань власності на землю, мотивації та стимулювання ефективного землекористування, забезпечення продовольчої та екологічної безпеки. На нашу думку, управління земельними ресурсами на різних

рівнях державної влади повинно під час прогностичних та планових процесів концентруватись на закріпленні статусу землі як суспільно-політичного та соціального фактору розвитку правових відносин власності в державі, створенні відповідного європейського рівня законодавчої бази забезпечення прав власності на землю та їх автоматизованій системі інформаційного збереження даних, сприянні можливому залученню земельних ресурсів у систему ринкового обігу, забезпеченні рівних умов розвитку різноманітних форм господарювання на землі шляхом формування та вдосконалення механізму земельної політики.

Сформована стратегія прогнозування всіх видів землекористування мінімізуватиме конфлікти під час планування залучення земельних ресурсів в той чи інший вид господарської діяльності між різного рівня органами управління, сприятиме розробленню та впровадженню у виробничий процес найбільш ефективних шляхів соціально-економічного розвитку та їх пов'язуванню з охороною і покращенням стану навколишнього середовища. Все це дасть змогу досягти сталого розвитку вітчизняного господарювання.

#### Література:

1. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zem.ua/en/53-komentar-do-zakonu-ukrajini-proderzhavnij-zemelnij-kadastr/2015-zemelnij-kodeks-ukrajini-glava-30-planuvannya-vikoristannya-zemel>.
2. Горлачук В.О. Управління землекористуванням / В.О. Горлачук. – Миколаїв : Іліон, 2006. – 376 с.
3. Березянюк Т.В. Ринок землі: європейська практика та аналіз законодавчої ініціативи / Т.В. Березянюк // Харч. пром-сть. – 2008. – № 7. – С. 132–136.
4. Про охорону земель : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. Хрипот С.Г. Земельна реформа: аналіз нормативного регулювання прав власності на землі / С.Г. Хрипот / Зб. наук. пр. Зах. геодез. т-ва УТГК. – 2008. – Вип. 2. – С. 151–156.
6. Особливості управління земельними ресурсами у великих містах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/35345>.

#### Удовенко І.А. Современные проблемы прогнозирования использования земель в условиях рыночного хозяйствования

**Аннотация.** В статье рассматривается современное состояние системы управления земельными ресурсами в условиях рыночного хозяйствования, исследованы факторы, влияющие на актуализацию землеустроительных работ на различных уровнях управления. Автором сформированы выводы и предложения по улучшению прогнозирования всех видов землепользования.

**Ключевые слова:** прогнозирование, планирование, земельные ресурсы, землеустройство, органы государственной власти, рыночная экономика, реформирование экономических отношений.

#### Udovenko I.O. Modern problems of forecasting of land use in the conditions of market economic activities

**Summary.** In the article the modern state system of land management in a market economy is considered; factors affecting the actualization of land planning at different levels of government are investigated. The author formed conclusions and proposals for improving a forecasting of all types of land use.

**Keywords:** forecasting, planning, land resources, land management, public authorities, market economy, reforming of economic relations.