

*Н.О. ФЕДЯЙ**Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України*

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНИХ ТЕРИТОРІЙ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

Екологічний стан рекреаційних територій міських агломерацій є одним із найважливіших чинників якості життя та здоров'я міського населення і тому потребує особливої уваги як об'єкт невиснажливого природокористування та відповідного управління. При цьому якість довкілля таких територій безпосередньо зумовлюється екологічною ефективністю комплексу інструментів організаційно-економічного механізму (ОЕМ) регулювання їх розвитку.

Варто зазначити, що нині понад 67% населення України проживає в містах, сконцентрованих на 2,5% загальної площі нашої країни. Місто сьогодні – основний плацдарм формування соціального, економічного, культурного й трудового потенціалу країни, а міське населення – той ресурс (продуктивна сила), на вирішенні питань щодо життєзабезпечення якого та прогресивного розвитку мають бути сфокусовані зусилля наукової спільноти в контексті завдання збереження капіталу здоров'я як основної складової людського капіталу, визначеного стратегією Концепції сталого розвитку [1]. Необхідність у зниженні антропогенного й техногенного тиску на рекреаційні території потребує результативних трансформацій ОЕМ з урахуванням того, що такі території забезпечують нормальний перебіг процесу відтворення робочої сили.

Слід зазначити, що проблематикою використання земель рекреаційних територій міських агломерацій та ОЕМ регулювання їх розвитку займається велика кількість науковців різних галузевих напрямів. Так, питання щодо землекористування на локальному (місцевому) рівні, в тому числі і земель рекреаційного призначення як категорії земель великого промислового міста, розглядаються вченими переважно з двох позицій.

По-перше, управління рекреаційними територіями локального та регіонального рівня в системі просторової організації мережі рекреаційних територій, що передбачає розгляд суто рекреаційних властивостей таких територій, незважаючи на особливості їх розташування та значення для міських агломерацій (наукові праці П.В. Гудзя, Ю.П. Гуменюка, В.М. Юткіна, І.Н. Петренка).

По-друге, території-зони відпочинку як категорії міських земель, що передбачає вивчення та дослідження рекреаційних територій, методів і систем управління ними в комплексі з іншими територіями міських агломерацій (наукові роботи І.К. Бистрякова, Л.Я. Новаковського, В.О. Льонця, М.А. Хвесика, А.М. Плешкановської).

Проблематика вдосконалення OEM та окремих його інструментів, зокрема системи екологічного оподаткування, що безпосередньо стосується і сфери міського землекористування, розробляється О.О. Веклич, Н.В. Зіновчук, В.М. Лалаєвою, Б.І. Адамовим, В.А. Голян, М.О. Пилипчуком, В.М. Колмаковою та іншими.

Водночас, незважаючи на досить високий рівень зацікавленості у наукових колах проблемами міського землекористування та дієвістю інструментів OEM, у цій сфері наукових і практичних інтересів виявляються і теоретичні прогалини, і недоліки, пов'язані як з недосконалістю понятійного апарату, нормативно-правової бази, недостатнім опрацюванням питань щодо інструментів OEM, так і неадекватною діяльністю органів місцевого самоврядування стосовно земель рекреаційних територій великого промислового міста.

З огляду на це, спочатку пропонуємо авторське бачення понятійного апарату. Послідовний його аналіз стосовно рекреаційних територій, зокрема міських агломерацій, дав можливість зробити деякі методологічні уточнення. Враховуючи те, що об'єктом дослідження є рекреаційні території в межах великого промислового міста та їх взаємодія (взаємозв'язок) з людиною, правомірно виокремити короткострокову рекреацію. Цим терміном визначають одно- або дводенний відпочинок та рівень просторової організації мережі рекреаційних територій (локальний або регіональний).

Головними критеріями виділення територій, призначених для короткострокової рекреації, є збереженість природних ландшафтів, висока їх якість та наявність певної природоохоронної інфраструктури (насамперед смітники або організований вивіз сміття, роздягальні на міських пляжах та інше). Серед територіальних функціональних типів рекреаційних територій короткострокову рекреацію відносять до оздоровчого типу.

Відповідно до часової ознаки рекреаційні території поділяють на постійні (традиційні), сезонні й тимчасові (з означених територіям короткострокової рекреації притаманна кожна з ознак). Також рекреаційні території класифікують за характером антропогенної трансформації ландшафту та типом, серед яких виділяють: природно-рекреаційні, індустріально-рекреаційні та мішані. При цьому до зон короткострокової рекреації відносять міські парки, лісопарки, зелені зони міст, приміські ліси, водні об'єкти та міські пляжі, гідропарки тощо.

Доцільно також навести термінологічне визначення рекреаційних територій міських агломерацій. На наш погляд, це система взаємопов'язаних природних, природно-соціальних та соціальних компонентів у межах урбаністичних агломерацій, що використовуються місцевими мешканцями для короткострокових рекреаційних потреб (відпочинок та оздоровлення) і включають у себе зелені зони міст, міські парки, лісопарки, гідропарки, водні об'єкти та міські пляжі, приміські ліси.

Механізм екологічного управління рекреаційними територіями великого (промислового) міста – це сукупність методів, принципів, елементів, заходів,

функціонування його блоків, управлінських установ та суб'єктів господарювання, цілеспрямована дія яких забезпечує ефективне використання цієї категорії земель. Традиційно вважається, що ефективність управління такими територіями залежить від досконалості нормативно-правової бази та системи управлінських ланок, які і забезпечують організацію регулювання розвитку та використання рекреаційних територій міських агломерацій. Проте, як свідчить проведене нами дослідження, у розкритті цих питань існує чимало прогалин, що потребують свого наукового опрацювання. Насамперед досі однозначно та чітко не визначено понятійний апарат, структуру, методи та інструменти цього механізму, що, безумовно, не сприяє підвищенню його дієвості.

Як бачимо, проблеми організаційно-економічного характеру використання рекреаційних територій міста є досить актуальними, і тому безліч питань теоретико-прикладного характеру потребують поглибленого наукового опрацювання.

Виходячи з того, що OEM регулювання розвитку рекреаційних територій міста можна визначити, на нашу думку, як організацію екологічного управління рекреаційними територіями в місті економічними методами й інструментами, була проведена структуризація його змісту. Наочно структура OEM регулювання розвитку рекреаційних територій міста зображена на рисунку [2].



Рисунок. Структура організаційно-економічного механізму регулювання розвитку рекреаційних територій міста

Проведене дослідження дало можливість виявити, що на сьогодні в Україні склалась багаторівнева система управління використанням рекреаційних територій міста. Ця система включає, на наш погляд, два провідні блоки OEM – організаційний та економічний, які оперують низкою відповідних методів, форм та інструментів регулювання розвитком таких територій.

Як видно з малюнку, OEM з притаманними йому інструментами тісно пов'язаний з відповідною нормативно-правовою базою. Очевидно, що будь-які зміни в законотворчому процесі мають істотний вплив на інструменти OEM. Сучасна нормативно-правова база є досить повномасштабною, а наявність законів, які регламентують діяльність певних елементів OEM, свідчить про процес його становлення на шляху до сталого розвитку. На сьогодні є чинною значна кількість законів та підзаконних актів, що слугують фундаментом для використання земель рекреаційних територій міських агломерацій. Вони є реальною базою для сучасної екологічної політики нашої держави як на мікро-, так і макрорівні. Тому, оцінюючи ефективність діяльності інструментів OEM, природно мається на увазі й ефективність законодавчого підґрунтя цих інструментів.

За підсумками аналізу OEM та відповідної нормативно-правової бази виявлено й окреслено коло основних проблем регулювання розвитку рекреаційних територій міста.

По-перше, більшість природоохоронних законів не мають прямої дії. В них міститься багато посилань на інші законодавчі чи підзаконні акти, що ускладнює процес регулювання розвитком рекреаційних територій. Така система є досить складною для використання і надає безліч можливостей для недотримання законодавства. Слід зазначити, що прийняття законодавчих актів у певних сферах природоохоронного законодавства пов'язане з актуальними наразі питаннями. Стабільне розширення законодавчої бази, що регулює правовідносини у сфері ПЗФ, є помітним та регулярним. У свою чергу, земельне законодавство розвивається досить повільно, прийняття законів та підзаконних актів стримується у зв'язку з тим, що земельні питання в перехідній економіці є досить особливими та належать до гострих. Зокрема, це стосується міських земель.

По-друге, оподаткування в галузі використання рекреаційних територій міста потребує вдосконалення. Так, відсутні положення про оподаткування господарської діяльності на територіях водного фонду (прибережні смуги, острови та пляжі). В Законі України „Про плату за землю” немає положень про звільнення від оподаткування земель природоохоронного оздоровчого та рекреаційного призначення. Не прописані пільгові умови оподаткування (або взагалі звільнення від оподаткування) господарської діяльності природоохоронного характеру.

Слід звернути увагу і на те, що більшість місцевих податків та зборів, які є реальними джерелами надходжень до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, не відповідає сучасним українським

реаліям, а відтак не сприяє покращенню та зміцненню певних фінансових елементів OEM.

Серед пакета відповідних рекомендацій вважаємо вартої уваги податківців нашу пропозицію щодо розширення переліку джерел надходжень до місцевого фонду охорони навколишнього природного середовища за рахунок певної частини деяких місцевих податків та зборів, а саме: 1) податку з реклами; 2) збору за припаркування автотранспорту; 3) збору за право проведення кіно- і телезйомок; 4) збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг; 5) збору з власників собак [3].

По-третє, дуже загострилась проблема зміни цільового призначення земель рекреаційних територій, які є привабливими для забудовників. Як приклад, можна навести ситуацію, що склалась з поділом земель у місті Києві. Причиною є зміна цільового призначення рекреаційної або оздоровчої категорій у ті, що можуть бути вільно доступні на земельному ринку [4]. Така ситуація призвела до скорочення земель зеленої зони міста Києва на період з січня по травень 2007 року майже на 300 гектарів [5]. Зауважимо, що певним чином актуалізує проблему зміни цільового призначення земель також неузгодженість окремих нормативно-правових актів, які містять іноді навіть протилежні позиційні твердження. Йдеться про основні природоохоронні закони – Земельний та Водний кодекси, „Про охорону навколишнього природного середовища”, Закон про природно-заповідний фонд, а також Закон про плату за землю.

По-четверте, додаткової уваги потребує ситуація з державною службою контролю, тобто проблема виконання природоохоронного законодавства, а точніше неконтрольованість господарської діяльності на землях рекреаційних територій міських агломерацій. У державі не спрацьовує служба екологічної інспекції, яка б проводила нагляд за поводженням з відходами, автотранспортом та незаконним будівництвом на територіях рекреаційного призначення та в заплаві р. Дніпро, незаконне вирубування дерев та знищення рослинного покриву.

Окремо додамо, що вочевидь не „спрацьовують” такі інструменти OEM, як екологічний моніторинг, екологічний маркетинг, екологічна експертиза, екологічна освіта, екологічна інформативність населення та інші.

У цій статті було висвітлено найгостріші, на нашу думку, питання, але наведені факти не окреслили всіх проблем, пов'язаних з використанням рекреаційних територій міських агломерацій. Це свідчить про необхідність вдосконалення нормативно-правової бази та окремих інструментів OEM регулювання розвитку рекреаційних територій міських агломерацій.

Література

1. Програма дій „Порядок денний на XXI століття”: Пер. з англ. – К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.
2. Федяй Н.О. Структура організаційно-економічного механізму використання рекреаційних територій міста // Економіка природокористування і охорони довкілля. – К.: РВПС України НАН України, 2007 – С. 335–342.

4. Веклич О.О., Федяй Н.О. Аналіз дієвості функціонування механізму фінансового забезпечення розвитку рекреаційних територій м. Києва // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. – Чернівці, 2008. – Вип. 1 (10). – С. 16–23.

5. Жулинський М. Ековарварство. Йде велика війна з природою України / Інтернет-ресурс: <http://www.day.kiev.ua/175336/>

6. За год зелена зона Києва скоротилась на 288 га / Інтернет-ресурс: http://realt.ua/Statti/0_Index.php?prg=View1stt.php&idn=12187&_k

УДК 330.341.2:338.532.332.025

Ю.М. ХВЕСИК

Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Стратегія й тактика подальших інституціональних перетворень у сфері сільськогосподарського землеволодіння і землекористування, на думку багатьох учених, повинна полягати в поступовому переході до такого типу організації землекористування, який би забезпечував створення умов для раціонального й ефективного використання регіонального земельного потенціалу, економічну і соціальну стабільність сільськогосподарського виробництва [1–3].

Уникнути стратегічних помилок при проектуванні інституціональних змін у сільськогосподарському землекористуванні можна на основі критичного аналізу, а не огульного копіювання зарубіжного досвіду впровадження організаційно-правових форм підприємницької діяльності, в першу чергу у сфері землеустрою. Потребують опрацювання здавалося б універсальні механізми регулювання земельних відносин, які довели свою життєздатність у країнах розвиненого капіталізму. Якщо цього не станеться, то нас очікує сумний досвід трансформаційних змін у промисловому секторі середини 90-х років.

У Німеччині законодавчо закріплено трирівневу систему планування використання та охорони земель: загальнодержавну, федеральну і муніципальну. Кожна із 16 федеральних земель має широкі повноваження щодо створення власних систем планування і регулювання землекористування. Проте всі зобов'язані розробляти генеральну земельну програму і генеральний план розвитку землекористування власних територій, положення яких обов'язкові для муніципалітетів (громад).

У Франції планування відіграє роль механізму для перерозподілу земель, як правило, у суспільних інтересах, а також для захисту сільськогосподарських угідь, лісів від нераціонального використання, необґрунтованого вилучення для