

## ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЦІЛІСНОГО ЗЕМЕЛЬНО-МАЙНОВОГО КОМПЛЕКСУ В ПРИБЕРЕЖНІЙ СМУЗІ АЗОВО-ЧОРНОМОРСЬКОГО РЕГІОНУ

**ТЕТЯНА ГАЛУШКІНА,**

*доктор економічних наук, професор, головний науковий співробітник  
Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, м. Одеса*

**ТЕТЯНА СИДОРЧЕНКО,**

*кандидат економічних наук, доцент Інституту проблем ринку та  
економіко-екологічних досліджень НАН України, м. Одеса*

**В'ЯЧЕСЛАВ ФОМЕНКО,**

*аспірант Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, м. Одеса*

У статті наведено концептуальні принципи та запропоновано наукове бачення розвитку земельно-майнових відносин на засадах еколого-економічного підходу. Автори доходять висновку, що проблема впровадження інтегрованого управління насамперед полягає в недосконалої правової та інституціональної бази і, як результат, наявності організаційно-технічних протиріч, зокрема через відсутність однозначного підходу до визначення меж прибережної смуги. Аналіз свідчить, що в умовах сучасних земельних відносин існуючий підхід до використання земельних ресурсів у прибережній смузі не забезпечує вирішення таких актуальних завдань, як їх охорона й ефективне використання на засадах відновлення.

**Ключові слова:** цілісний земельно-майновий комплекс, земельно-майнові відносини, управління земельно-майновим комплексом.

**Постановка проблеми.** Азово-Чорноморський регіон, який розташований в адміністративних межах Донецької, Запорізької, Миколаївської, Одеської, Херсонської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя охоплює території приморських адміністративних районів та приморських міст, які безпосередньо або опосередковано (через акваторії лиманів) прилягають до морського узбережжя та разом із внутрішніми водами та водами територіального моря України формують прибережну смугу морів. Загальна площа смуги становить 59, 2 тис. км<sup>2</sup>, на ній проживає понад 6 млн осіб [1].

Прибережна смуга морів українського Причорномор'я - це динамічна соціально-економічна область, яка є тандемом земних і морських екосистем. Земельні ресурси як компонент цих природних екосистем відіграють роль просторового базису, на якому зосереджена достатня кількість виробничих потужностей (заводів, портових комплексів, нафтових терміналів), приватних майнових комплексів, які в той чи інший спосіб експлуатують унікальні за природно-ресурсним потенціалом території і, як результат, збільшують антропогенне навантаження на них. Практичний аспект свідчить про те, що земельні ресурси прибережної смуги морів загалом у межах Азово-Чорноморського регіону використовуються на заса-

дах екологічної диспропорції. Сучасний аналіз стану цих територій указує, що людські потреби випереджають відтворювальну здатність компонентів природних екосистем, зокрема й земельних ресурсів, унаслідок чого створюються передумови для кризового стану прибережного навколишнього середовища. Крім того, є нагальна необхідність формування цілісного земельно-майнового комплексу на засадах екологічності та збалансованості.

**Аналіз досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення поставленої проблеми.** Дослідженню еколого-економічного стану земельних ресурсів і територій у цілому присвячено багато праць учених, зокрема І. Бистрякова, Т. Галушкіної, Т. Панченко, А. Третяка, М. Ступеня, М. Щурика, В. Карамушки, О. Слюсаренка, А. Вишнякової, М. Хвесика та ін. [1, 4, 6-9, 11-13]. Окремі аспекти щодо концепцій та стратегій економіко-екологічного розвитку територій викладені в нормативно-правових актах [10]. Аналіз праць учених свідчить про те, що науковий дискурс зосереджений на загальнонаціональних або конкретно регіональних еколого-економічних проблемах землекористування. Найменш вивченим залишається питання всебічної оцінки земельних ресурсів і формування цілісного земельно-майнового комплексу. Проведені дослідження несуть у собі фрагментарний, автономний по-

тенціал і сфокусовані на окремих властивостях територій, які розглядаються через призму функціонального використання земель. Теоретичні знання з вивчення еколого-економічного стану земельних ресурсів інтерпретуються на практиці, проте вони далекі від бажаного результату.

**Метою** статті є обґрунтування теоретико-організаційних засад формування цілісного земельно-майнового комплексу в прибережній смузі Азово-Чорноморського регіону.

**Виклад основного матеріалу.** Відносини земельної власності завжди виступали центральною ланкою суспільно-економічних відносин. Земля є унікальним природним ресурсом. Вона є єдиним місцем існування людства, основним і єдиним фактором організації його продуктивних чинників, що задіяні у створенні всіх інших продуктів і благ. Обмеженість і невідновність цього ресурсу в прибережній смузі морів викликає об'єктивну необхідність суспільного регулювання правових норм та умов землекористування.

Разом із тим, у ринковій економіці земля здобуває форму товару й може служити об'єктом майнових угод, результати яких тією чи іншою мірою здатні зачепити інтереси окремих людей і суспільства в цілому. Тому введення ринкових відносин висуває підвищені вимоги до системи державного обліку й реєстрації земельних ділянок, контролю за їхнім правовим статусом і діючими обтяженнями, оборотом землі та її раціональним використанням.

Земельно-майновий комплекс - сукупність об'єктів нерухомості, які об'єднані спільною територією [2]. Оскільки земля є основою, просторовим базисом будь-якої нерухомості, то необхідною умовою землекористування населених пунктів є управління земельно-майновим комплексом, оптимальним його розподілом за функціональним і цільовим призначенням, розміщенням і використанням об'єктів виробництва, формуванням раціональної структури господарства і його територіальної організації.

Виокремлення земельно-майнового комплексу у форматі прибережної смуги можливе через визначення його фізичних характеристик у системі державного земельного кадастру, декларування основних екологічних регламентів, ідентифікацію права власності та користування. Останнє положення реалізується через ведення системи реєстрації прав на земельні ділянки та нерухоме майно.

Загальна мета функціонування земельно-майнового комплексу полягає в дотриманні балансу соціо-еколого-економічних інтересів різних суб'єктів земельно-майнових відносин і забезпеченні найбільш раціонального використання нерухомості. В економічній літературі поняття "земельно-майнового комплексу" визначається як сукупність трьох складових, що поєднує поняття "земля" як просторово-соціально-економічне поняття й поняття "майно", що розкриває соціально-економічні характеристики обсягу майнових прав й обов'язків різних суб'єктів права стосовно законодавчо закріпленого нерухомого майна. Третя складова терміна "земельно-майновий комплекс" розкриває сукупність земельних ресурсів в усіх різноманітні форм власності й управління з урахуванням унікальності землі як природного ресурсу й головного фактора організації виробництва [3].

Виходячи з наведеного визначення, доцільно розглянути поняття "земельно-майнового комплексу" регіону як потрібну складову, що включає:

- природно-територіальний ресурс господарської діяльності;
- природно-просторовий базис для життєдіяльності всього населення;
- об'єкт управління при реалізації різноманіття форм власності.

Така класифікація характеристик поняття "земельно-майнового комплексу" регіону дозволяє розкрити його основні складові з урахуванням економічних, соціальних і юридичних позицій. З екологічного погляду, збереження екологічного балансу середовища проживання людини й відновлення корисних властивостей ґрунтової системи як природної екосистеми, що антропогенно видозмінена в процесі господарської діяльності, актуальними є питання стимулювання інтересів щодо охорони земель, регенерації природних компонентів. Відомо, що ґрунтово-екосистема, на відміну від природної, позбавлена здатності саморегулювання й самовідтворення. Тут оптимальна екологічна обстановка мусить створюватись і підтримуватись людиною.

Земельно-майновий комплекс у загальноприйнятому розумінні - поняття інтегральне, що об'єднує в собі, з одного боку, землю як просторовий базис й унікальний природний ресурс, а з іншого - нерухомість як об'єкт господарського використання та фінансовий капітал, яким притаманні сукупність прав із приводу володіння, розпорядження й використання.

Разом із тим, на сучасному етапі розвитку трансформаційних зрушень поняття "цілісний земельно-майновий комплекс" ще законодавчо не визначено. Ця обставина, безумовно, створює певні труднощі у визначенні його як об'єкта наукового дослідження. Між тим, існуюча площина земельно-майнових інтересів обумовлює необхідність поглиблення саме теоретико-методологічного підґрунтя їх розвитку, у тому числі в регіональному контексті. Цей аспект у науковому плані зовсім мало опрацьований, хоча проблема в окремому розрізі як земельних відносин, так і майнових достатньо визначена.

Про це свідчать роботи як вітчизняних, так і зарубіжних авторів. Однак потребує розробки якісно нова парадигма управління земельно-майновим комплексом (ЗМК) на еколого-орієнтованих засадах.

Можна стверджувати, що перш за все необхідно визначити передумови, концептуальні принципи та критерії формування цілісного земельно-майнового комплексу в умовах сучасних ринкових трансформацій.

Якщо говорити про передумови поєднання земельних та майнових відносин через призму загальнодержавних інтересів, то ними є:

- недостатній рівень розвитку земельно-майнових відносин на регіональному рівні;
- недоврахування вартісної оцінки земельно-майнового комплексу в оцінці національного багатства;
- відсутність єдиного кадастру земельно-майнових ресурсів, у т. ч. в контексті регіону;
- недосконалі важелі законодавчо-нормативного регулювання в силу відсутності чіткого визначення поняття "цілісний земельно-майновий комплекс";
- недостатність поєднання адміністративних та екологічних заходів щодо стимулювання розвитку цілісного земельно-майнового комплексу на регіональному рівні.

У зв'язку із цим є потреба більш чітко визначити поняття, концептуальні принципи та основні задачі в напрямі формування цілісного земельно-майнового комплексу (рис. 1).

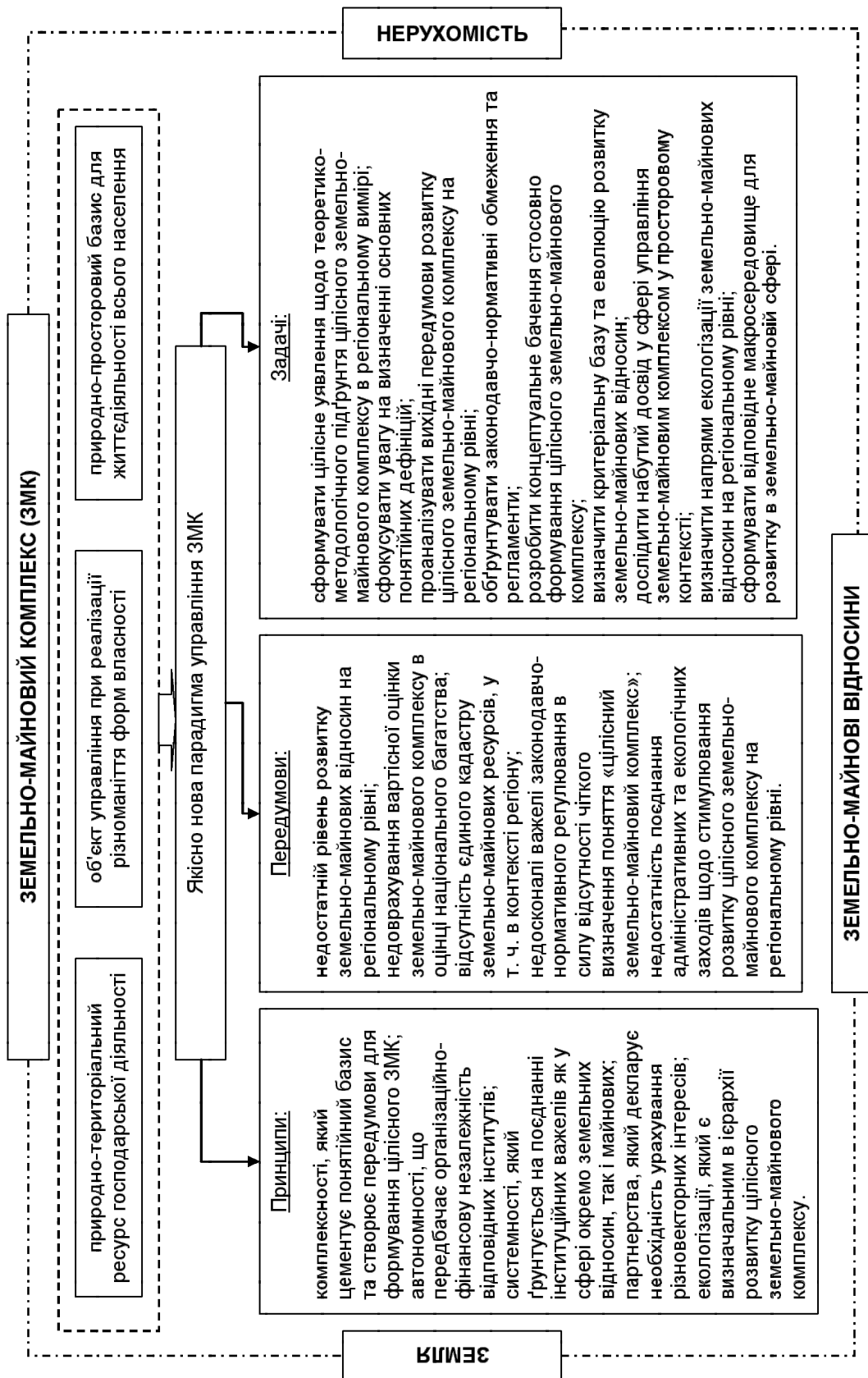


Рис. 1. Концептуальний базис земельно-майнового комплексу.

Цілісний земельно-майновий комплекс - це поєднання як через призму земельно-майнових інтересів, так і створення відповідної інфраструктури системи інституціональних, економічних та організаційних заходів щодо розвитку земельно-майнових відносин на принципах повноцінного відтворення їх вартісної оцінки, збалансованого використання та змістового наповнення сучасної парадигми управління земельно-майновим комплексом (ЗМК).

Основними принципами формування цілісного ЗМК, на наш погляд, є:

- принцип комплексності, який цементує понятійний базис та створює передумови для формування цілісного ЗМК;

- принцип автономності, що передбачає організаційно-фінансову незалежність відповідних інститутів;

- принцип системності, який ґрунтується на поєднанні інституційних важелів як у сфері окремо земельних відносин, так і майнових;

- принцип партнерства, який декларує необхідність урахування різновекторних інтересів;

- принцип екологізації, який є визначальним в ієрархії розвитку цілісного земельно-майнового комплексу.

У зв'язку із цим необхідно вирішити такі першочергові завдання:

- сформуванню цілісних уявлень щодо теоретико-методологічного підґрунтя цілісного земельно-майнового комплексу в регіональному вимірі;

- сфокусувати увагу на визначенні основних понять;

- проаналізувати вихідні передумови розвитку цілісного земельно-майнового комплексу на регіональному рівні;

- обґрунтувати законодавчо-нормативні обмеження та регламенти;

- розробити концептуальне бачення стосовно формування цілісного земельно-майнового комплексу;

- визначити критеріальну базу та еволюцію розвитку земельно-майнових відносин;

- дослідити набутий досвід у сфері управління земельно-майновим комплексом у просторовому контексті;

- визначити напрями екологізації земельно-майнових відносин на регіональному рівні;

- сформуванню відповідне макросередовище для розвитку в земельно-майновій сфері;

- поглибити науково-організаційні основи створення цілісного земельно-майнового комплексу (на прикладі приморських агломерацій).

Реалізація цих задач спонукає до активізації відповідних наукових досліджень; реформування законодавчо-нормативних підвалин та формування основних векторів формування земельно-майнової політики. Досягнення цих цілей можливе лише поетапно, із першочерговим декларуванням ідеології цілісного земельно-майнового комплексу в контексті просторового розвитку регіонів.

Першочерговим завданням функціонування земельно-майнових комплексів повинно стати вдосконалення структури земельних угідь із метою підвищення ефективності та інтенсивності використання урбанізованих земель; збільшення дохідності нерухомості; забезпечення стійкості природних, у тому числі прибережних, екосистем регіону, удосконалення механізмів й інструментів економічного стимулювання інвестиційних процесів усередині земельно-майнового комплексу регіону; побудова системи диференціації земельного податку й орендної плати за видами землекорис-

тувачів; формування системи моніторингу за використанням земель і їхнім станом.

Серед стратегічних завдань щодо оптимізації використання земель як просторового ресурсу територіального розвитку найважливішими є такі: удосконалення організації забудови населеного пункту (розвиток приміської забудови, ущільнення, послідовна регенерація, реконструкція з урахуванням перспективних потреб і сучасних вимог, розширення підземного простору); формування інвестиційної привабливості регіонального земельно-майнового комплексу й сприятливого інвестиційного клімату в регіоні; дотримання екологічних вимог охорони земельно-майнових комплексів. Особливо це актуально для прибережної смуги морів. Нині йде дискусія про впровадження інструментів та механізмів, які б сприяли раціональному використанню морської смуги. Найбільш актуальним є проблема обрання найбільш ефективної моделі управління цими територіями.

На особливу увагу заслуговує вплив на довкілля майнових комплексів, які вже збудовані й експлуатуються в прибережній захисній смузі морів, зокрема в зоні санітарної охорони пляжів і прилеглих до них територій. Доцільно в цьому випадку переглянути підходи до обчислення земельного податку за земельні ділянки, на яких розташовані вказані приватні комплекси. Ставки земельного податку із земель, грошову оцінку яких встановлено, встановлюються у розмірі одного відсотка від їх грошової оцінки [4]. Але якщо врахувати економіко-екологічну цінність вищезгаданих територій та оцінити додаткову вигоду, яку отримує суб'єкт, який володіє ними, то варто плати за використання земельних ділянок, які розташовані в 100-метровій смузі від урізу води, встановити в п'ятикратному розмірі відповідного земельного податку [6].

Також слід передбачити, що з віддаленістю від урізу води морів (до 2 км), урахуваючи функціональне зонування території прибережної захисної смуги, потрібно корегувати на певну кратність розмір земельного податку, що справляється за використання земельних ділянок.

Корегування плати за землю можна обґрунтувати тим, що врахування коефіцієнта містобудівної цінності, локального та функціонального коефіцієнта під час розрахунку нормативної грошової оцінки земельної ділянки, яка розташована в прибережній захисній смузі, не спроможне однозначно врахувати економічний результат, який отримують власники (користувачі).

### Висновки

Прибережна смуга морів українського Причорномор'я повинна розглядатися комплексно як сукупність екосистем, і найбільш оптимальним вважається інтегрований підхід в управлінні нею. Проблема впровадження інтегрованого управління, у першу чергу, полягає в недосконалості правової та інституціональної бази і, як результат, наявності організаційно-технічних протиріч, зокрема через відсутність однозначного підходу визначення меж прибережної смуги морів. Аналіз свідчить, що в умовах сучасних земельних відносин існуючий підхід до використання земельних ресурсів у прибережній смузі не забезпечує вирішення таких актуальних завдань, як їх охорона й ефективне використання на засадах відновлення. Збалансувати цей процес здатне впровадження інтегрованого регіонального менеджменту земельними ресурсами прибережної смуги морів, процедура впровадження якого ґрунтується на законодавчо визначеному поня-

тійшому апараті та використанні відповідних інструментів управління земельно-майновим комплексом на засадах екологізації та сталого розвитку.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Рекомендації з планування території прибережної смуги морів / [за ред. Т. Ф. Панченко]. - К., 2009. - 32 с.
2. Розумний І. А. Питання науково-методичного удосконалення грошової оцінки земель сільських населених пунктів / І. А. Розумний // Землевпорядний вісник. - 1999. - № 3. - С. 17-19.
3. Назарова А. А. Земельно-имущественный комплекс как объект управления / А. А. Назарова // Вестник ТИСБИ. - 2008. - № 2. - С. 25-28.
4. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні / А. М. Третяк. - К., 1998. - 224 с.
5. Сай С. И. Методы и модели управления земельно-имущественным комплексом крупного города / С. И. Сай. - М. : Фонд развития отечественного книгоиздания им. И. Д. Сытина, Рагс, 2001. - 192 с.
6. Галушкіна Т. П. Організаційно-економічні механізми захисту водоохоронних зон та прибережних захисних смуг приморських територій України / Т. П. Галушкіна, О. М. Слюсаренко, С. Ф. Слесаренко // Вісник національного університету водного господарства та природокористування : зб. наук. праць. - Рівне, 2008. - Ч. 3. - № 4 (44). - С. 34-39.
7. Екологічний менеджмент та аудит рекреаційних територій

(концептуальні засади та організаційний механізм) : [монографія] / за ред. Т. П. Галушкіної. - Одеса : ТОВ "ІНВАЦ", 2006. - 184 с.

8. Карамушка В. І. Просторове планування розвитку прибережної смуги морів України / В. І. Карамушка. - Одеса : Принт-Бистро, 2009. - 55 с.

9. Вишнякова А. М. Еколого-економічні проблеми раціонального використання територій (на прикладі приморських територій) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.08.01 "Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища" / А. М. Вишнякова ; НАН України. РВПС України. - К., 2004. - 20 с.

10. Постанова ВРУ "Концепція сталого розвитку населених пунктів України" від 24.12.1999 р. № 1359-XIV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Слюсаренко О. М. Економіко-організаційні засади екологізації міського землекористування : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06 / О. М. Слісаренко ; ІПРЕДУ НАН України. - Одеса, 2009. - 227 с.

12. Схема планування території узбережжя Чорного та Азовського морів для застосування у Донецькій, Запорізькій, Херсонській, Одеській, Миколаївській областях та АР Крим. - К. : УДНДІПМ "Дніпромісто", 2006. - 230 с.

13. Хвесик М. А. Розміщення продуктивних сил та регіональна економіка / М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, П. П. Пастушенко. - К. : Кондор, 2004. - 344 с.

© Т. Галушкіна, Т. Сидорченко, В. Фоменко

УДК 336.12

## ШЛЯХИ ПОСИЛЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

**МИКОЛА ДЕРКАЧ,**

*кандидат економічних наук, голова Комітету з питань бюджету  
Верховної Ради України, м. Київ*

**У статті проаналізовано існуючі проблеми формування дохідної бази місцевих бюджетів в Україні та визначено інструменти й механізми вирішення цих проблем. Децентралізація фіскальних функцій держави розглядається як шлях вирішення цілого комплексу питань формування дохідної бази місцевих бюджетів.**

**Ключові слова:** місцеві податки, місцеві бюджети, посилення дохідної бази, децентралізація фіскальних функцій держави.

**Постановка проблеми.** Однією з ключових функцій держави є забезпечення стабільних надходжень до бюджетів усіх рівнів. Проблеми формування дохідної бази місцевих бюджетів в Україні, браку фінансових ресурсів органів місцевої влади й нестабільності їхніх дохідних джерел стояли на порядку денному протягом усіх років незалежності й особливо актуалізувалися в умовах глобальної фінансової кризи. Зниження темпів соціально-економічного розвитку країни, зростання безробіття, загострення інфляційних процесів, девальвація національної валюти, що спостерігалася протягом 2008-2010 років, негативно впливають на динаміку надходжень до місцевих бюджетів при збереженні прискорених темпів зростання видатків на

фінансування бюджетної сфери, що знаходяться в компетенції органів місцевої влади.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Зважаючи на надзвичайну актуальність розробки шляхів вирішення проблем формування дохідної бази місцевих бюджетів, цьому питанню присвячено цілий ряд наукових досліджень як в Україні, так і за кордоном. Зокрема, слід відзначити роботи таких авторів, як М. Бандида, В. Горохов, Н. Здерка, В. Кравченко, М. Кульницький, П. Мельник, Ц. Огонь, К. Павлюк, В. Руденко, С. Слухай, В. Швець та інших. Проте пошук оптимальних інструментів та механізмів комплексного вирішення проблем наповнення місцевих бюджетів продовжується.

**СХІД \* СПЕЦВИПУСК \* № 1 (108) СІЧЕНЬ 2011 р.**