

УДК 911.372.32 (502.35+334)

**ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ
РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ РЕКРЕАЦІЙНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ
ОДЕСЬКОЇ МІСЬКОЇ АГЛОМЕРАЦІЇ**

Булишева Д.В.

На основі аналізу якісного та кількісного стану територій розглянуто організаційно-економічні аспекти необхідності впровадження інструменту державно-приватного партнерства у сфері рекреаційного землекористування, шляхи його реалізації.

Постановка проблеми. Залучення приватних фінансових ресурсів у державну земельну політику є запорукою раціонального та ефективного розвитку територій. Особливої актуальності ця задача набула у період незалежності, розпаювання та приватизації земель. Важливість впровадження засад державно-приватного партнерства саме у сферу рекреаційного землекористування в межах міських агломерацій спричинена: об'єктивністю зростання обсягів рекреаційних послуг в силу прискорення урбанізаційних процесів, збільшенням чисельності мешканців та ускладненням виробничо-господарської діяльності міських агломерацій; необхідністю розширення масштабів рекреаційного землекористування внаслідок зростання спектру послуг, що пов'язані з відпочинком людей та поновленням сил міських мешканців після їх трудової діяльності; пріоритетністю найбільш повного задоволення соціально-побутових, культурних та розважально-дозвільних запитів населення міських агломерацій; обмеженістю земельних ресурсів та подальшим зростанням концентрації населення в межах агломераційних територій; нагальністю вирішення соціально-демографічних проблем та підвищення життєвого рівня населення міських агломерацій завдяки системного здійснення рекреаційних послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням залучення приватного сектору дореалізації державної політики присвячували свої дослідження такі науковці і практики як В. Беседін, В. Варнавський, Б. Данилишин, О. Єгорова, І. Запатріна, М. Лендбел, І. Крейдич, В. Мотриченко, О. Навроцька, О. Никифорок, В. Островецький та інші. Проблемамам землекористування міських агломерацій приділяли увагу

І.Бистряков, Д. Добряк, С. Дорогунцов, Ш.Ібатуллин, В. Кравців, М. Ступень та багато інших. Однак, незважаючи на активні наукові пошуки в згаданих напрямках, комплексне дослідження питання залучення приватних партнерів до реалізації рекреаційної політики в сфері земельних відносин в Україні не здійснено.

Формування цілей статті. Метою дослідження є визначення передумов та обґрунтування необхідності реалізації інструменту державно-приватного партнерства у сфері рекреаційного землекористування міських агломерацій та шляхів його реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. В процесі використання, охорони та відновлення територій важливою умовою сталого розвитку є проведення робіт по поліпшенню та рекультивациі земель.

Базові засади робіт з рекультивациі, збереження і раціонального використання родючого шару ґрунту при розробці родовищ корисних копалин і торфу, проведенні геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт були закладені ще 1976 року [7]. Але у відповідному документі не визначені ані напрямки рекультивациі, ані такий вид рекультивациі як рекреаційний.

Головна мета рекультивациі - повернення порушених земель у господарське користування, попередження негативних наслідків змін природно-територіальних комплексів, створення на місці порушень продуктивних і раціонально організованих елементів культурних антропогенних ландшафтів, поліпшення умов навколишнього середовища.

Розглядаючи весь спектр організаційного підґрунтя вивчення процесу рекультивациі в Україні варто зазначити про недосконалість існуючого сучасного законодавства, у зв'язку з переважною більшістю застарілих норм, не пристосованих до вимог сьогодення.

На кінець 2013р. площа порушених земель України складала 145,6 тис.га, відпрацьованих—46,1тис.га [9]. Темпи проведення рекультивациі є вкрай незадовільними. Порівнюючи відповідний процес 2013 та 1990 років, варто зазначити, що темпи рекультивациі скоротились в 32 рази (відповідно 0,6 тис га рекультивовано 2013 року та 19,2 – 1990 року), в той час коли площа порушених та деградованих земель продовжує зростати, тому темпи рекультивациі не відповідають сучасним викликам у сфері сталого розвитку землекористування. Нагальною вищевказана проблема є і для Одеської області. Статистичні дані Одеської області [8] свідчать, що необхідно здійснювати рекультивацию земель на місці відпрацьованих 229 родовищ корисних копалин.

Передумовами, з яких впливають негативні тенденції деградації земель та необхідність їх рекультиваци є їх стрімке переведення у неекологічні види використання та виробничі, промислові і містозабезпечуючі угіддя. У 2014 році земельний фонд Одеської області складав 3331,4 тис.га, в тому числі, сільськогосподарські землі – 2659,3 тис.га (79,8%), з них рілля – 2591,6 тис. га; ліси та інші лісовкриті площі – 223,5 тис.га (6,7%); забудовані землі – 130,8 тис.га (3,9%), в той час коли станом на 2013 рік землі житлового та громадського призначення займали площу 53,6 тис га). Це свідчить про тенденцію до відведення площ під неекологічні види використання. Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення займають 62,5 тис. га (1,9 %). Землі транспорту в цілому займають 31,6 тис. га (їх площа у порівнянні з 2009 роком збільшилась на 44%) в той час коли площа земель оздоровчого призначення становила 1,7 тис. га, а площа рекреаційного – 4,4 тис. га, що в сумі складають лише 0,2% від загальної площі регіону.

Комплексною програмою охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Одеській області на 2014-2019 роки визначено, що актуальними для області є питання з охорони і раціонального використання земельних ресурсів, захисту і реабілітації ґрунтів. Земельні ресурси Одеської області характеризуються надзвичайно високим рівнем освоєння. Понад 2,5 тис. га земель знаходяться у незадовільному стані, площа деградованих земель в Одеській області складає 43,89 тис. га, ґрунтовий покрив області в значній мірі піддається впливу водної та вітрової ерозії [4].

Аналізуючи процес рекультиваци земель приміської зони м.Одеси, варто зазначити, що за останні 5 років у жодному з 6 районів не проводились рекультивацийні роботи (таблиця 1.), в той час коли кількість порушених земель та відпрацьованих територій зростає.

Низький ступінь динаміки в статистичних показниках щодо поліпшення, порушення та рекультивацийних роботах свідчить про низький рівень моніторингу відповідних процесів та не приділення належної уваги до цих заходів в межах Одеської міської агломерації. Адже згідно статистичним даним рекультивацийні процеси у містах агломерації відсутні взагалі, а у районах – мають незначний ступінь змін. В той час коли якісний стан земель постійно погіршується.

І навіть зважаючи на критичний стан процесу рекультиваци в регіоні, в тому числі у міській агломерації, Регіональною програмою розвитку земельних відносин та охорони земель на 2013-2015 роки не передбачені заходи з рекультиваци порушених територій, що на наш погляд повинно бути одним з першочергових завдань земельної політики.

Таблиця 1

Оперативна інформація щодо порушення і рекультивациі земель на території приміської зони м.Одеси*

	2011		2012		2013		2014	
	По приміській зоні м.Одеси	По Одеській області	По приміській зоні м.Одеси	По Одеській області	По приміській зоні м.Одеси	По Одеській області	По приміській зоні м.Одеси	По Одеській області
загальна кількість порушених земель, га	883,57	2442,32	857,30	2416,05	859,91	2418,66	863,03	2421,78
загальна кількість відпрацьованих земель, га	559,46	1483,32	559,46	1483,32	571,67	1495,53	582,69	1506,55
загальна к-сть рекультивованих земель, га	-	-	-	-	-	-	-	-

*Складено автором на підставі даних Головного управління Держземагентства у Одеській області

Вищевказане свідчить про нагальну потребу у заходах з рекультивациі та поліпшення земель із врахуванням, що кошти для відповідних робіт в повном обсязі не можуть бути виділені державою.

Дослідники процесу рекультивациі [2] у залежності від цільового використання виділяють 6 напрямів рекультивациі техногенних ландшафтів – сільськогосподарський, рекреаційний, лісгосподарський, водогосподарський, санітарно-гігієнічний та будівельний.

Рекреаційна рекультивациа виконується неподалік міст і великих населених пунктів з метою створення зон відпочинку. До земель рекреаційного напрямку рекультивациі підпадають зони відпочинку і спорту: парки і лісопарки, водоймища для оздоровчих цілей, мисливські угіддя, туристичні бази і спортивні споруди.

На наш погляд вкрай неправильним є вибір рекреаційного напрямку рекультивациі тільки за умови непридатності до сільськогосподарського використання - Земельний кодекс України наголошує на пріоритетності створення на відпрацьованих площах земель

сільськогосподарського призначення з метою недопущення скорочення орних угідь країни. Адже потреба у відпочинку, забезпеченні екологічної функції територій та відновленні потенціалу земель є не менш нагальною в сучасних умовах розвитку нашої країни. До того ж, у зв'язку з часто неправильним зберіганням попередньо знятого шару ґрунту, великою затратністю робіт та іншими факторами, показник родючості рекультивованих земель під сільськогосподарське призначення складає 63% від їх первісного стану, що передбачає перехід земельної ділянки до менш цінної категорії земель сільськогосподарського призначення, але потребує найбільших витрат серед альтернативних напрямків відновлення техногенних ґрунтів.

Тому нами вбачається за доцільним переважно рекреаційний напрямок рекультивації порушених земель приміської зони м.Одеси, беручи до увагу високий ступінь розораності земель, низький рівень забезпечення територіями відпочинку та необхідність в охороні та відтворенні ландшафтів.

Рекреаційний напрям рекультивації передбачає:

- мінімальний об'єм робіт при вертикальному плануванні території та збереження існуючих або створення придатних в результаті виробництва робіт форм рельєфу на стадії технічного етапу;
- забезпечення раціонального та екологічного використання земель при будівництві споруд для відпочинку і занять спортом.

Доцільність рекреаційного напрямку рекультивації обумовлена ще тим, що підприємство, здійснюючи відтворення порушених земель, стоїть перед вибором напрямку формування споживацьких властивостей. При високо затратному сільськогосподарському напрямку рекультивації воно обирає стандартний шлях з високим ступенем майбутньої конкуренції. В той час коли при рекреаційному напрямку (особливо територій приміських зон населених пунктів), розкриваються можливості менших капіталовкладень та альтернативних джерел доходів з одночасним забезпеченням сталого розвитку територій.

Співвідношення між земельними ресурсами та вимогами земельного законодавства з одного боку та засобами виробництва і кількістю втраченої праці еластичне та підлягає нівелюванню. Таким чином можливість скорочення сільськогосподарських угідь за рахунок порушених земель є, але за рахунок концентрації засобів виробництва і праці необхідно підтримувати на незмінному рівні випуск продукції шляхом зростання врожайності. Одночасно проблема альтернативного вибору напрямку рекультивації у бік рекреаційної є очевидною, виходячи з потреби в рекреаційних територіях, оскільки розробка надр, будівельні

та промислові роботи супроводжуються створенням населених пунктів, промислових об'єктів, які є джерелами техногенного впливу на екологічний стан територій. Після відповідних робіт землі потребують екологоорієнтованого використання, реалізації якого служить рекреаційна рекультивация.

Підприємство, здійснюючи відновлення земельних ресурсів, повинно орієнтуватися на потреби ринку у придбанні певного ресурсу. Таким чином, найбільшу дохідність (мінімальний збиток) з рекультивации забезпечить той напрям відтворення порушених земель, за якого рента відновленої земельної ділянки має стійку тенденцію до зростання, за умови незмінності залученого обсягу фінансових ресурсів виробництва та забезпечення якісного стану земель на відповідному рівні для уникнення додаткових капіталовкладень. Тобто, вища рентабельність діяльності дозволить отримувати більші рентні платежі, що відповідно підвищує вартість земельної ділянки. В цьому випадку перевагами рекреаційного напрямку використання територій є те, що при рекреаційному використанні земель не потрібні додаткові витрати щодо постійного поліпшення екологічного стану відповідних земель, адже, на відміну від сільськогосподарського та будівельного, рекреаційне використання територій сприяє покращенню їх якісного стану. Іншою перевагою є потреба у рекреаційних територіях та закладах відпочинку, тобто можливість деякої ексклюзивності, що підвищить інвестиційну привабливість територій.

Рекреаційні території мають тенденцію до зростання вартості, що відбувається з наступних причин:

- вони є засобом формування сталого розвитку територій, що забезпечує потреби населення у відпочинку, підвищення якісного стану ґрунтів, екологічного використання територій та отримання доходів підприємств;
- відбувається розвиток міської інфраструктури та існує потреба в поліпшенні екологічного стану місцевості забруднених регіонів;
- цей вид рекультивации характеризується високою екологічною і рекреаційною ємкістю (порівняно з іншими напрямками);
- відносна легкість та дешевше приведення земельних ділянок у придатний до експлуатації стан;
- стійкість угідь щодо природної деградації та адаптивність ландшафту до будь-якої господарської структури місцевостей;
- позитивний вплив на вартість нерухомості регіону і привабливість проживання.

Як свідчить світовий досвід, сценарії довгострокового розвитку кожної країни передбачають зростання її конкурентоздатності у всіх секторах. Вирішення цього завдання потребує створення системи чіткої взаємодії держави, бізнесу, науки і освіти на основі використання ефективних інструментів інноваційного розвитку. Зважаючи на вищевикладене та негативні процеси розвитку рекреаційних процесів рекреаційних земель Одеської міської агломерації, вбачається за доцільне надання порушених територій в оренду підприємцям для ведення комерційної рекреаційної діяльності в рамках державно-приватного партнерства із одночасним врахуванням та забезпеченням екологічного, економічного і соціального розвитку територій.

У організаційно-економічний базис розвитку рекреаційного землекористування варто закласти принципи державно-приватного партнерства для досягнення високого ступеня зацікавленості у забезпеченні сталого розвитку рекреаційних територій приватного сектору [3]. Державно-приватне партнерство представляє собою інструмент залучення інвестицій в державний сектор економіки, в даному випадку – безпосередньо в процес використання рекреаційних земель, та передбачає використання приватного капіталу підприємців на певний строк на основі державного управління без приватизації об'єктів, при цьому частина ризиків покладається на приватних інвесторів. При цьому держава встановлює цілі проектів з позиції суспільних інтересів і визначає вартісні та якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проектів, а приватний партнер бере на себе оперативну діяльність на різних стадіях проекту - розробку, фінансування, будівництво, експлуатацію, управління, практичну реалізацію послуг споживачам. Організаційні засади розвитку державно-приватного партнерства [6] однією із сфер діяльності визначають туризм, відпочинок, рекреацію, культуру та спорт. Основні цілі та шляхи реалізації державно-приватного партнерства у сфері рекреаційного землекористування наведені на рис. 1.

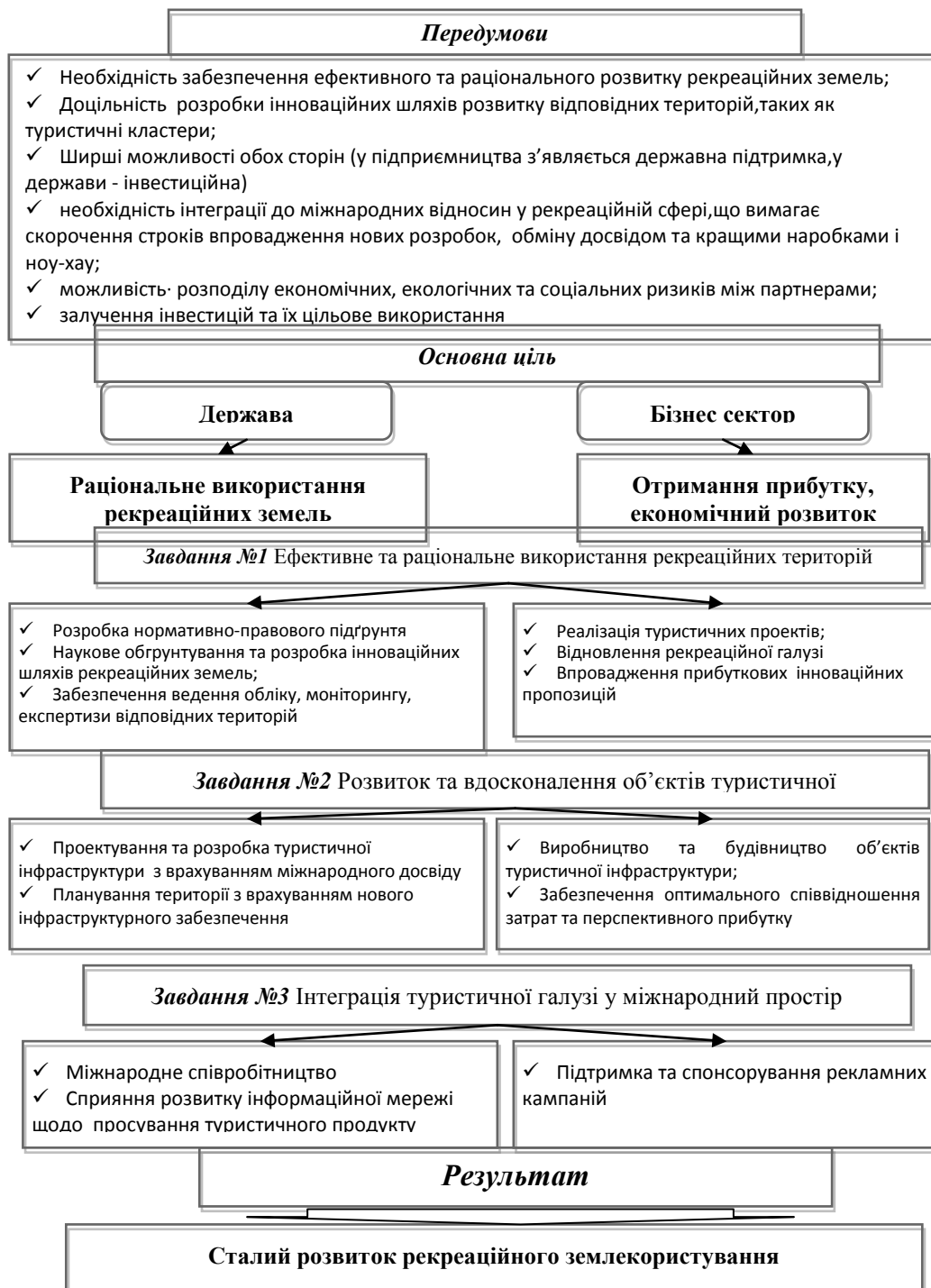


Рис. 1. Реалізація державно-приватного партнерства у сфері рекреаційного землекористування

Висновки. Високопродуктивне управління інвестиційними проектами рекреаційного землекористування порушених територій на основі державно-приватного партнерства належить до пріоритетних напрямів удосконалення організаційно-економічного механізму рекреаційного землекористування міських агломерацій. Підґрунтям цього виступає, по-перше, можливість використання інструментарію наукової методології проектного менеджменту щодо вирішення проблеми рекреаційного землекористування міських агломерацій; по-друге, перспективність збалансованого поєднання в межах міських агломерацій економічних, соціальних та екологічних інтересів всіх учасників рекреаційного землекористування; по-третє, важливість вирішення соціально-демографічних, економічних, суспільно-політичних та культурно-побутових проблем завдяки просвітницьким та розважально-виховним заходам, проведення яких здійснюється на дозвіллі в процесі відпочинку та відновлення сил жителями міських агломерацій; по-четверте, значущість продуктивного використання земель, що виведенні із господарського обороту через їх порушення в результаті людської діяльності, за відсутності у держави та органів місцевого самоврядування матеріально-фінансових та інших ресурсів на відновлення родючості ґрунтів; по-п'яте, нагальність прикладного опрацювання положень щодо державно-приватного партнерства, що передбачає організаційно-економічне заохочення органами державної влади та місцевого самоврядування інвестування приватними бізнес-структурами розвитку рекреаційних послуг в межах міських агломерацій на земельних ділянках, що потребують рекультивациі.

Література

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика: учебное пособие / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; Гос. ун-т –Высшая школа экономики. – М. : ИД Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
2. Грицик, В. Екологія довкілля. Охорона природи: навчальний посібник / В. Грицик, Ю. Канарський, Я. Бедрій. - К.: Кондор, 2009. - 292 с.
3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендбел, Б. Онищук, П. Сегварі]. – К. : К.І.С., 2008. – С.14–18.
4. Комплексна програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Одеській області на 2014-2019 роки: рішення Одеської обласної ради від 21 лютого 2014 року № 1021-VI

5. Охрана природы. Гидросфера. Гигиенические требования к зонам рекреации водных объектов [Электронный ресурс]: ГОСТ 17.1.5.02-80: Постановление Государственного комитета СССР по стандартам 25.12.1980 N 5976. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua>
6. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI // ВВР України. - 2010. - № 40. - Ст. 524. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про рекультивуацію земель, збереження і раціональне використання родючого шару ґрунту при розробці родовищ корисних копалин і торфу, проведенні геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт: Постанова Ради Міністрів РСР від 14.07.1976 №327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
8. Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Одеській області у 2013 році/ - Департамент екології та природних ресурсів Одеської обласної державної адміністрації. – Одеса, 2014. – 262стор.
9. Сільське господарство України. Статистичний збірник 2013. Київ: Державна служба статистики України. - 2014. – 390 с.

Abstract

Bulysheva D.

Public-private partnership as a tool for rationalization of Odessa agglomeration's recreational land use

Based on the analysis of qualitative and quantitative state of the territory the organizational and economic aspects of necessity of introduction the instrument of public-private partnership in land use recreational and the ways of its implementation is considered