

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 338.486

А. М. Іванов

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕКРЕАЦІЙНО-ОЗДОРОВЧОЮ СФЕРОЮ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У статті виявлені проблеми управління рекреаційно-оздоровчою сферою діяльності на прикладі рекреаційно-оздоровчих територій Миколаївської області.*

***Ключові слова:** рекреаційно-оздоровча сфера діяльності, конкурентоспроможність.*

***Summary.** The article deals with the problem of recreational-and-sanitary activities management by the example of recreational-and-sanitary areas of Mykolaiv oblast.*

***Key words:** recreational-and-sanitary activities, competitiveness.*

Постановка проблеми. Землі, що забезпечують рекреацію та оздоровлення, справедливо відносять до унікальних природних і виробничих ресурсів. Завдяки їм, при виконанні умов раціонального та екологічного невиснажливого використання, забезпечується покращення здоров'я населення і тривалість життя людини, трудовий та інтелектуальний потенціали суспільства, досягається політичний імідж країни, що впливає на її конкурентоспроможність як туристичного напрямку, створюються робочі місця, істотно впливаючи на доходи та бюджетні надходження, зростає добробут громадян, досягається умова збереження національної самобутності тощо. Тільки завдяки рекреаційно-оздоровчим територіям, людським ресурсам, державній політиці розвитку туризму досягається умова розвитку рекреаційно-оздоровчої діяльності.

Але напрям, у якому розвивається рекреаційно-оздоровча діяльність, веде, власне кажучи, в глухий кут, не забезпечуючи належної віддачі, а природа все в більшій мірі деградує і забруднюється. Нинішня траєкторія розвитку туристичної індустрії, до якої належить рекреаційно-оздоровча діяльність як у техніко-технологічному і соціально-економічному, так і в екологічному аспектах є науково необґрунтованою, оскільки не забезпечується сталість землекористування, екологічно зрівноважений сталий розвиток екосистем, а відтак конкурентоспроможність галузі. Саме тому слід змінювати систему управління вказаною сферою діяльності, посилюючи її конкурентоспроможність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення різних аспектів сталого розвитку рекреаційно-оздоровчого землекористування було започатковано В. І. Вернадським. Пізніше теоретичні основи з питань розвитку цієї проблеми були розвинуті М. Барановським, Ю. Бондарем, Ю. Веденіним, А. Гидбутом, В. Преображенським, В. Крав-

цовим, С. Харічковим, В. Шмагіною, В. Степановим, О. Топчієвим, Я. Олійником. Вагомий внесок у розвиток теорії та методології управління рекреаційно-оздоровчого землекористування зроблено Д. Добряком, Л. Новаковським, В. Трегубчуком, А. Третьяком, А. Сохничем, В. В'юном, В. Горлачуком, Л. Садченко, В. Петенко, В. Петренком, В. Семеновим та ін. Проте невирішеними залишаються питання, пов'язані з управлінням рекреаційно-оздоровчої діяльності як нової сфери економіки України.

Невирішені частини загальної проблеми і мета статті. Рекреаційно-оздоровча діяльність в Україні ніколи не розглядалася як єдина сфера економічної діяльності, не враховувуючи в жодній схемі народогосподарського комплексу СРСР, УРСР, України. Сьогодні, коли цей вид діяльності в багатьох країнах і областях України є найбільш прибутковою сферою економіки, її слід включити до виробничої сфери господарства України без розподілу її на оздоровчу та рекреаційну сферу, оскільки ці види діяльності накладаються одна на одну, створюючи потужний сектор реальної економіки.

Метою статті є з'ясування проблем, які склалися в Україні навколо рекреаційно-оздоровчої сфери діяльності, та з'ясування правових колізій управління рекреаційно-оздоровчими територіями.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішньому етапі розвитку української економіки болісно відбувається адаптація рекреаційно-оздоровчої діяльності до нового періоду в історії розвитку суспільства, оскільки, як правило, не враховуються екологічні чинники, критерії, стандарти та обмеження щодо використання рекреаційно-оздоровчих територій.

Головні причини цього, на наш погляд, полягають у недооцінці теоретичних положень щодо формування конкурентоспроможності рекреаційно-оздоровчої індустрії. Внаслідок цього теоретичні положення і принципи, на яких ґрунтується

© А. М. Іванов, 2011

ся формування рекреаційно-оздоровчого потенціалу, не узгоджуються з практикою його розвитку. Йдеться про те, що Республіканський проектний інститут із землевпорядкування «Укрземпроект» та його філії в регіонах (згодом вони були перейменовані в УкрНДІ земпроект, Інститут землеустрою УААН, нині — Головний науково-дослідний і проектний інститут землеустрою), які були генеральною проектною організацією з розробки науково-технічної документації з питань раціонального використання земель, не спрямували свою діяльність на удосконалення існуючої практики управління рекреаційно-оздоровчим землекористуванням, а спрямовані на розроблення систем землекористування, проектів землеустрою, заходів щодо запобігання скорочення площ сільськогосподарських угідь та моніторингу земельних ресурсів, складання генеральних і регіональних схем використання й охорони земель, протиерозійних заходів, рекультивациі земель та ін.

Після прийняття Верховною Радою України постанови «Про земельну реформу» пріоритетними видами стали роботи з інвентаризації земель сільськогосподарських підприємств, розроблення проектів встановлення меж сільських населених пунктів і сільських рад, роздержавлення і приватизація з видачею державних актів на право колективної власності на землю та постійного користування нею, визначення грошової оцінки земель, схеми поділу земель сільськогосподарських підприємств на земельні частки та ін.

За цей період Інститутом підготовлено низку методик, рекомендацій та пропозицій щодо підвищення ефективності сільськогосподарського землекористування. Але, на жаль, Інститут не запропонував методичного забезпечення щодо раціонального використання заповідних територій, земель рекреаційно-оздоровчого призначення.

Тому не дивно, що за всі попередні роки, в тому числі за роки після проголошення незалежності, Україна не мала чіткого науково-методичного обґрунтування проектів землеустрою території з особливим рекреаційним, оздоровчим, природоохоронним і заповідним режимом. Не було сформовано виваженої земельної політики щодо формування зон регульованої та стаціонарної рекреації у межах заповідних територій, хоча на цих територіях здійснюється «дика» рекреація, в результаті чого у виразній формі порушується водна та наземна екосистеми. Наприклад, нині національний природний парк «Білобережжя Святослава» одноразово можуть відвідувати 3 тис. осіб. Але, оскільки функціональне зонування парку не проведено, то і «де-юре» відсутні рекреаційні зони для відпочинку та оздоровлення людей, хоча частково люди приїжджають на Кінбурн, де хаотично «освоюють» всю його територію, в результаті чого національний парк втрачає своє призначення: змінюються флора і

фауна, люди поводять себе за принципом «після мене хоч потоп». Правда, зараз Кінбурн переживає дуже важливий, відповідальний і доволі складний етап свого розвитку. Суть полягає в тому, що, з одного боку, місцева громада за підтримки окремих депутатів обласної Ради блокує створення тут національного природного парку, а з іншого, через те, що Кабінет Міністрів України не визначився з його підпорядкуванням, Державним бюджетом упродовж 2 маркетингових років не виділяються кошти, які необхідні для функціонування національного парку. Це є причиною того, що не використовується рекреаційно-оздоровчий потенціал Кінбурна, його природа збіднюється рекреантами, а адміністрація парку за відвідування його туристами недоотримує значні кошти, які потрібні для зміцнення матеріально-технічної бази парку.

Аналогічна ситуація складається і в національному природному парку «Бузький Гард», де через відсутність проекту землеустрою не сформовані рекреаційні території [1], в результаті чого його відвідування здійснюється стихійно. По суті, створений національний природний парк, який отримує з Державного бюджету 1,5 млн. грн. (на регіональний ландшафтний парк «Гранітно-степове Побужжя» з обласного бюджету виділяють в останні роки 300 тис. грн.), не виконує свого призначення згідно із законом «Про природно-заповідний фонд України».

Не розвивається рекреаційно-оздоровча діяльність і на території регіонального ландшафтного парку «Тилігульський», де одноразове відвідування може сягати до 2 тис. осіб. Результатом цього є забруднення берегової смуги лиману та його акваторії продуктами змиву орних земель, які розміщені вище по периметру від нього. Вода піддається процесам евтрофікації, зумовленої попаданням у воду мінеральних добрив з полів. Це свідчить про неможливість використання рекреаційного ресурсу для пляжного відпочинку, а парк відповідно втрачає привабливість для туристів.

Свідченням цього є той факт, що на 2010 рік було виділено ліміт на збирання на його території ягід, лікарських рослин, очерету на 10 тис. грн., а зібрано лише на 300 грн. Причиною такого стану є недостатнє фінансування. Якщо інші регіональні ландшафтні парки області фінансуються в обсягах 300 і більше тис. грн., то регіональний ландшафтний парк — в сумі 60 тис. грн. Цієї суми недостатньо для того, щоб здійснювати постійний контроль за зберіганням парку. Без державної підтримки згадуваний парк може повністю втратити свою привабливість для рекреаційно-оздоровчої діяльності. Щоб запобігти цьому, необхідно виготовити землевпорядну документацію щодо встановлення прибережних захисних смуг із встановленням меж у природі. Наступним кроком є прийняття найрадикальніших заходів щодо

змиву ґрунту з вищерозміщених по рельєфу полів, встановивши відповідні обмеження на власників і землекористувачів.

Останнім часом помітно зріс інтерес до будівництва комерційних об'єктів у безпосередній близькості до акваторії Чорного моря, лиманів тощо, що не виходять за межі прибережної захисної смуги. Це, з одного боку, створює незручність під час пляжного відпочинку людей, а з другого — несе надмірне антропогенне навантаження на земну і водну екосистеми. Такі приклади в умовах Миколаївської області є звичним явищем, хоча зг. зі ст. 62 Водного кодексу України [2] регламентується, що в прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах забороняється: облаштування полігонів побутових та промислових відходів і накопичувачів стічних вод, улаштування вигребів для накопичення господарсько-побутових стічних вод (м³ на добу), влаштування полів фільтрації та створення інших споруд для приймання і знезаражування рідких відходів, застосування сильнодіючих пестицидів.

Але згідно зі статтею 4 Водного кодексу України та статтею 58 Земельного кодексу України [2] відзначено, що прибережні захисні смуги належать до земель водного фонду. Відповідно до цього ст. 59 п. 4 [2] проголошує, що «громадянам та юридичним особам, органам виконавчої влади, або органам місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, а також озера, водосховища, інші водойми, болота та острови для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт. Тобто згідно зі статтею 59 Земельного кодексу України забороняється будівництво в прибережних захисних смугах морів, лиманів тощо. Досліджуючи процеси використання рекреаційних територій у м. Миколаєві на узбережжі Бузького лиману, нами виявлено колізії, сутність яких полягає в тому, чи вигідно громаді міста інвестувати кошти в розвиток рекреаційно-оздоровчих територій, оскільки землі водного фонду є державною власністю, а не власністю громади. Мова йде про те, що дохід від рекреаційної діяльності належатиме не громаді, а державі. Тому довгий час громада чекала підтримки держави щодо розвитку рекреаційної діяльності на узбережжі Бузького лиману, а держава, навпаки, чекала, коли діяльність буде розгорнута міською громадою, через що врешті-решт рекреаційна діяльність була загнана в глухий кут. Щоб розв'язати цю проблему, Миколаївською міською радою 19 червня 2009 року було прийнято рішення № 35/77 «Про проведення робіт, пов'язаних з розташуванням земель державної і комунальної власності в межах м. Миколаєва».

У цьому зв'язку, за нашої участі, було обґрунтовано концепцію формування земель комунальної власності територіальної громади міста Миколаєва, в результаті чого з державної у комунальну власність перейшло 610 га земель водного фонду Бузького лиману. Крім того, землі лісогосподарського призначення площею 1221,4 га з державної форми власності теж передано у комунальну власність до категорії земель рекреаційного призначення, що в сумі склало 1222 га. Якщо станом на 01.07.2009 року 80,9 % земель були представлені державною формою власності і 19,1 % — приватною, то завдяки Концепції землі державної форми власності скоротяться у площі до 40,6 %, а землі комунальної власності розширяться до 38,4 %.

Звернемо увагу на те, що хоч закон України «Про розмежування земель державної і комунальної власності» був прийнятий 05.02.2004 року, проте цей вид робіт в Україні та її регіонах виконується мляво. Що це дає для держави та громади міста чи села, крім фінансового забезпечення виконання цих робіт? Це дає те, що комунальною власністю буде розпоряджатись місцева громада, а не регіональна державна адміністрація. Відповідно до цього буде поповнюватись місцевий бюджет, а не державної адміністрації, завдяки чому будуть розвиватися міські території, покращуватися стандарти життя людей. Тому, виходячи з нових соціальних та еколого-економічних стратегій, територіального розміщення міста по відношенню до Бузького лиману, вважаємо за доцільне акваторію лиману передати у власність громаді міста з наступним розподілом земельного фонду за формами власності, де землі комунальної власності складатимуть уже 65,7 %, а землі державної власності 13,3 %.

Досліджуючи роль заповідних територій і об'єктів у системі розвитку рекреаційно-оздоровчої діяльності на сучасному етапі, виявили, що вони не реалізовані в українському суспільстві. Насамперед причиною цього є той факт, що природно-заповідні території «де-юре» не є об'єктами управління, хоча «де-факто» — такими є. Об'єктами управління вони починають бути лише з часу виготовлення землепорядної документації щодо встановлення меж та перенесення їх в натуру з наступним погодженням згідно з чинним законодавством. При такому перебігу подій нині в Миколаївській області, власне, відсутні природно-заповідні території та об'єкти, за винятком зоологічного парку, який має виготовлену землепорядну документацію. Логічно впливає висновок: якщо немає об'єкта управління, то і не повинно бути спеціальних адміністрацій, які здійснюють це управління. Але такі адміністрації існують, отримуючи, на нашу думку, безпідставно з державного і місцевого бюджетів фінансування. Нині суперечливою є стаття 49 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», якою

проголошується, що «природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, звільняються від сплати земельного податку».

Насамперед, ці заповідні території та об'єкти повинні мати закріплену за собою землю, а після того звільнитись від податку. Ця ж стаття проголошує, що «підприємства, установи та організації звільняються від сплати податку за землі, включені до складу заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ та парків-пам'яток садів — паркового мистецтва». Але при цьому ці підприємства, організації та установи нашоухуються на певні проблеми з контролюючими органами за несплату податку за ці землі, оскільки юридично немає підстав для звільнення від земельного податку, оскільки немає проекту землеустрою.

Відповідно до означеної нами проблеми випливає факт, що ліміти на кількість відвідувачів у ландшафтні парки «Кінбурнська коса», «Гранітно-степове Побужжя» отримує не адміністрація цих парків, а ті суб'єкти господарювання, завдяки яким створено ці парки. Таким чином, у цілком парадоксальний спосіб складаються земельні відносини між адміністраціями заповідних територій і власниками та землекористувачами, за рахунок яких створено заповідні території. Такий конгломерат співіснування на одній ділянці земель декількох суб'єктів управління не має перспективи свого розвитку, оскільки загострюються суперечності між незворотністю розвитку заповідних територій і такими соціальними інститутами, як держава та громадське суспільство. У зв'язку з цим держава покликала встановити і підтримувати встановлені норми земельних та суспільних відносин. Виходячи із зазначеного, вважаємо, що всі заповідні території повинні бути юридичними особами і поглинати їх інші юридичні особи не можуть. Практика засвідчує недоцільність підпорядкування заповідних територій іншим установам, ніж Міністерству охорони навколишнього природного середовища, оскільки в одній юридичній особі не можна поєднувати, наприклад, користувача й інспекцію за станом використання природних ресурсів.

З огляду на сказане, неважко зрозуміти, чому в Миколаївській області в соціально-економічній, духовно-культурній, етичній, пізнавально-освітній та інших площинах не розвивається рекреаційно-оздоровча діяльність. З одного боку, область багата на рекреаційні ресурси, а з іншого — вони використовуються далеко не в повній мірі.

В області майже відсутні опорні пункти (візит-центри), куди б міг приїхати чи прийти турист і його чекав гід (екскурсовод), за винятком декількох музеїв в обласному центрі. Хоча Миколаївська область багата на природні та природно-антропогенні, суспільно-історичні, рекреаційно-турис-

тичні ресурси, трансресурсні об'єкти та інші знакові для області рекреаційно-туристичні ресурси.

Закономірно виникає питання: за допомогою яких заходів можна сформувати конкурентоспроможне рекреаційно-оздоровче землекористування. Очевидно, що єдиним шляхом досягнення поставленої мети є зближення власника із засобами виробництва та кінцевими результатами праці за допомогою ліквідації монополії держави на землю, тобто її роздержавлення з наступним викупом землі та майна або отримання в оренду. В нашій країні ця умова реалізована у Земельному кодексі України, де статтею 52 проголошується, що «землі рекреаційного призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності». Але ця стаття є досить дискусійною, оскільки, як виявляється, у Законі України «Про природно-заповідний фонд України» (ст. 4) проголошується, що «території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю українського народу». Проте ідея створення національних природних парків полягає, насамперед, у створенні рекреаційних територій у їх складі для відпочинку населення. Отже, відповіді на питання, чи можна отримати у приватну власність рекреаційні території, які знаходяться у складі національного природного парку, поки ще немає. Нігілістичне заперечення чинного законодавства є чи не головною причиною негараздів, які сьогодні панують у рекреаційно-оздоровчому землекористуванні.

Наприклад, законом України «Про природно-заповідний фонд» (ст. 4) проголошується, що регіональні ландшафтні парки та інші заповідні території можуть перебувати як у власності українського народу, так і в інших формах власності, в тому числі, в приватній власності. Вважаємо, що передача заповідної зони, яка перебуває в складі регіонального ландшафтного парку, в приватну власність, є хибним шляхом суспільного розвитку і означає руйнування цінностей національного надбання, щодо якого встановлюються особливий режим його використання і відтворення. Щодо рекреаційних територій, то сьогодні також відсутній механізм передачі їх у приватну власність зі складу регіональних ландшафтних парків.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З наведеного вище можна зробити висновок, що державна політика у сфері рекреаційно-оздоровчої діяльності має бути націлена на докорінне підвищення еколого-економічної ефективності рекреаційно-оздоровчого землекористування, адаптації до ринкових умов, запитів і можливостей споживачів. Для цього необхідно реалізувати конкурентні переваги, які впливають на формування конкурентоспроможності рекреаційно-оздоровчого землекористування.

Література

1. Іванов А. М. Управління рекреаційними територіями (на прикладі ННП «Бузький Гард») / А. М. Іванов // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНЕУ. — 2010. — Вип. I (41). Економічні науки. — С. 139–145.
2. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради. — 2002. — № 3–4. — С. 27.