

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ ТЕРИТОРІАЛЬНО-РЕКРЕАЦІЙНОГО КОМПЛЕКСУ

Іванов А.М., к.е.н.

ВП «МФ Київського національного університету культури і мистецтв»

В статті досліджено особливості управління земельними ресурсами, які входять до складу ТРК. Запропоновані шляхи та заходи ефективного використання земель ТРК в межах України. Звернута увага на правові формальності використання земель ТРК.

Ключові слова: ТРК (територіально-рекреаційний комплекс), земельний ресурс, система управління, кадастр, землевпорядна документація, землеустрій.

The peculiarities of land resources management included into the territorial-recreational complex (TRC) are investigated in the article. The methods and actions as for the effective use of TRC lands within the territory of Ukraine are suggested. The attention is drawn to the legal formalities of TRC lands' use.

Key words: TRC (territorial-recreational complex), land resource, system of administration, cadastre, land management documents, land management.

Актуальність проблеми. Управління земельними ресурсами ТРК має комплексний характер і торкається інтересів багатьох суб'єктів земельних відносин. Органи управління, застосовуючи на рівні суб'єкта України системний підхід до формування процесу використання і охорони земельних ресурсів, узгоджуючи організаційні та економічні рішення, стикаються з великою кількістю проблем економічного та екологічного значення.

Аналіз проблеми. При управлінні земельними ресурсами не завжди дотримуються інтереси держави і органів влади, громадян і юридичних осіб з приводу володіння, користування і розпорядження землею. Але, як показує практика, держава має організувати користування землями ТРК і чітко цю діяльність контролювати, впливаючи на громадян і юридичних осіб, дії яких виходять за межі правових аспектів, деколи обмежуючи інтереси однієї з сторін. Саме аспектам врегулювання цієї проблеми присвячена стаття.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Сьогодні в українській науці існує багато наукових праць, які присвячені побудові та

удосконаленню системи управління землями. Так, російськими вченими А. А. Варламовим і С. А. Гальченко пропонується використовувати при визначенні ефективності управління землями ТРК (як результативний показник) вартість валового регіонального продукту, або величину платежів за землю, а як чинники - витрати на основні види земельно-кадастрових і землепоряджувальних робіт, чисельність працівників земельно-кадастрової служби та ін. [1, с.70; 2, с.175]. Удосконаленням системи управління земельними ресурсами також займалися В. В. Горлачук, В. Г. В'юн, А. Я. Сохнич [3], Г. Д. Гуцуляк [4]. Ряд авторів визначає ефективність використання землі за її валовим доходом, чистим доходом, прибутком на одиницю земельної площі валової продукції в грошовому виразі [5]. Грунтовних праць стосовно управління користуванням земельним фондом ТРК немає. А за умови, що до сьогодення відсутня єдина точка зору вчених стосовно складу земель (оздоровчі, рекреаційні, оздоровчо-рекреаційні) ТРК, його розподілу та користування, дана проблема залишається доволі недослідженою.

Мета роботи. Метою статті є визначення обов'язкових складових (аспектів, кроків, заходів) щодо ефективного управління землями, що входять до складу ТРК України.

Викладення основного матеріалу дослідження. На думку автора, об'єктом управління землями територіального рекреаційного комплексу (ТРК), а також землі, що враховуються до складу земель інших категорій, але віднесені нормативно-правовими документами до ТРК.

Метою управління землями ТРК є їх раціональне, ефективне використання і охорона, які припускають охорону прав держави, юридичних осіб і громадян на земельні ділянки та інші об'єкти нерухомого майна, відтворення родючості ґрунтів, збереження і поліпшення довкілля.

Завдання управління земельними ресурсами на кожному територіальному рівні розділяються на завдання законодавчих і виконавчих органів влади. У зв'язку з різним цільовим використанням земель діяльність галузевих

міністерств, відомств і установ з управління земельними ресурсами характеризується системою як загальних, так і спеціальних функцій [1].

До основних задач державного управління земельними ресурсами можна віднести [1]: 1) наділення органів управління політичними і організаційно-регламентованими функціями, що забезпечують ефективний розвиток суспільства; 2) забезпечення взаємоузгодженості рішень органів державного управління; 3) регулювання державними актами фінансової і природоохоронної діяльності суб'єктів земельних відносин; 4) забезпечення соціально-правового захисту суб'єктів земельних відносин; 5) формування сприятливих умов для підприємництва і прогресивного розвитку суспільства; 6) поліпшення використання і охорони земельних ресурсів; 7) створення правових, економічних і організаційних передумов для різних форм господарювання на землі.

На формування системи управління землями ТРК у регіоні впливають наступні чинники: економічна стабільність у суспільстві і в регіоні, загальний стан законодавчої бази: інформаційне забезпечення системи управління земельними ресурсами, екологічна обстановка: період часу ухвалення рішення; форс-мажорні обставини і т.д.

Значним джерелом формування фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, в яких розташовані великі за площею природні території, що особливо охороняються, можуть служити прибутки від експлуатації природно-ресурсного потенціалу. Експлуатуючи ці ресурси, користувач отримує рентний дохід, який є надбанням власника природних ресурсів і має бути вилучений на його користь. Відтворювані ресурси (лісові ресурси, водні джерела і тощо) спроможні давати рентний дохід, відтворюватися в кожному новому виробничому циклі (за умови збереження природних умов відтворення). Причому рентна оцінка таких ресурсів не змінюватиметься з часом і, відповідно, незмінним буде також розмір ренти, яку надають ці ресурси. Експлуатація невідтворюваних ресурсів пов'язана зі зменшенням загальної оцінки родовища у міру накопичення

запасів. Видобуток ресурсу в даний час зменшує розмір отримання доходу від експлуатації цього родовища в майбутньому. Такий зв'язок між витратними і результатними характеристиками процесу експлуатації, що відносяться до різних часових проміжків, призводить до зменшення диференційної ренти.

Для утримання соціально-економічного потенціалу на фіксованому рівні необхідні інвестиції в суміжні сфери економіки, які приносили б дохід, компенсуючи втрати від збіднення ресурсів. З теоретичної точки зору має виконуватися наступне співвідношення:

$$Q_0 < \sum_{t=0}^1 P_t(I_0)D_{(t)} \quad (1)$$

Де Q_0 - втрата динамічної ренти в цьому році в результаті експлуатації родовища; I_0 - інвестиції, здійснені в поточному році у суміжні галузі економіки; $P_t(I_0)$ - дохід у році t , який дають інвестиції, здійснені в цьому році;

D_t - дисконтуюча функція, що приводить різночасні витрати і результати до порівнянного виду.

Наведена вище нерівність є формальним записом умови постійності загального потенціалу. За неминучих структурних перетворень, зумовлених тим, що при скороченні природного потенціалу збільшуються інші складові національного комплексу, вкладення в суміжні галузі I_0 мають бути такими, щоб сумарний дохід (соціально-економічний ефект), який вони дають за ряд років (у період від 0 до t), був не менше від рентного доходу (Q_0), отриманого в цей рік від експлуатації невідновлювальних ресурсів і тому втрачених для наступних періодів часу.

З метою формування ефективної системи управління земельними ресурсами ТРК потрібне формування інтегрованого підходу до утворення природних територій, що особливо охороняються, і захисту прав власників земельних ділянок, орендарів, землевласників і землекористувачів, чий права на використання земельних ділянок будуть істотно обмежені: держава повинна

нести відповідальність за формування системи природних територій, які особливо охороняються, шляхом фінансування і контролю.

На сучасному етапі економічних і політичних перетворень в Україні інструментом здійснення управління земельним фондом може служити державний земельний кадастр як інформаційна база про об'єкт управління - земельний фонд.

З аналізу світової практики виходить, що функціонування кадастрових систем реалізує розв'язання задач із взаємодії основних функцій земельного кадастру: фіскальною, інформаційною, юридичною і технічною. На сучасному рівні розвитку земельного кадастру в Україні переважає фіскальна функція, яка будується на підтримці інформаційної функції, пов'язаної з юридичною.

Нині землі рекреаційного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення є найбільш проблемною категорією земельного фонду з огляду на те, що на них існують наступні проблеми:

1) велику площу земель територіального рекреаційного комплексу (ТРК) враховано у складі земель інших категорій;

2) основна площа земель ТРК не виділена в натурі, на них не проведено межування, вони не поставлені на державний кадастровий облік;

3) на велику частину земель ТРК немає документів, які засвідчують право на землю і об'єкти нерухомості;

4) бракує методичних рекомендацій щодо ведення кадастрового обліку, моніторингу земель і землеустрою;

5) функціональне зонування державних національних парків не враховує природних, історико-культурних та інших особливостей території, часто проведено без урахування ґрунтових, геоботанічних й інших обстежень земель;

6) не розв'язані задачі ефективного і раціонального землекористування, немає методичних рекомендацій щодо розробки менеджмент-плану /правління ТРК;

7) бракує методичних рекомендацій щодо організації конкурсів оренди земельних ділянок; організації регульованого туризму.

Визначення меж ТРК - важлива і дуже відповідальна процедура, оскільки їх місце розташування практично остаточно встановлюється вже на етапі вибору і узгодження території майбутнього національного парку. Обчислена в межах національного парку його загальна площа, з указівкою складу земель, наданих парку і врахованих до його складу без вилучення з господарської експлуатації, знаходить потім віддзеркалення в рішенні Уряду України про створення національного парку.

Нині визначення місця розташування земельних ділянок ТРК може бути проведене, на думку автора, в наступних випадках: 1) при створенні нового об'єкта; 2) при формуванні земельної ділянки наявного об'єкта, для якого не зареєстровані речові права та (або) обтяження у використанні або відомості про нього відсутні в Державному земельному кадастрі.

При створенні нового об'єкта в процесі розробки проекту організації та розвитку території національного парку можливі незначні уточнення його зовнішніх меж. У випадках зміни площі національного парку потрібне нове рішення Уряду України. Те ж стосується і уточнення площ під час виконання землевпорядних або лісовпорядних робіт. У ході робіт мають бути підготовлені всі необхідні матеріали для видачі національному парку актів на право власності на землю, а також із внесення до Державного земельного кадастру інформації про землі інших власників, які ввійшли до складу ДПЗ або НП.

Таким чином, пропонується розв'язати наступні задачі:

1. Сформувати земельні ділянки (частини земельних ділянок) державних природних заповідників і національних парків.

2. Провести державний кадастровий облік земель державних природних заповідників і національних парків та їх зон з особливим правовим режимом використання земель.

3. Провести землеустрій на територіях державних природних заповідників і державних національних парків.

4. Для кожного ДПЗ і НП необхідно розробити рекомендації щодо підвищення ефективності використання земель.

Ефективним механізмом залучення інвестицій в землі ТРК, освоєння яких не суперечило б цілям створення ТРК і не завдало б шкоди природним комплексам і об'єктам історико-культурної спадщини є тендери організація проведення конкурсних і аукціонних торгів). Робота за оцінкою інвестиційного потенціалу і туристичної привабливості важлива не лише для обґрунтування необхідності проведення тендеру, але й для ефективної організації його рекламної кампанії. Крім того, ця інформація має найважливіше значення в переговорах із потенційними партнерами щодо проведення тендеру. Розмір території, що піддалася цій попередній маркетинговій оцінці, не має бути занадто великим. Підсумком такої оцінки повинні стати конкретні ділянки та (або) об'єкти і туристичні маршрути, які мають найбільшу потенційну привабливість для відвідування і інвестицій. Це майбутні конкурсні й аукціонні лоти.

Для ефективного використання ділянок, що мають інвестиційну привабливість, доцільно спочатку встановити: дозволене використання, норми рекреаційного навантаження, природоохоронні та інші обмеження використання, вид сервітуту або іншого обтяження на земельній ділянці, архітектурно-планувальну концепцію. Важливо вже на першому етапі роботи скоординувати зусилля регіональних і районних (муніципальних) органів влади, а також власників і користувачів земель та (або) об'єктів, які передбачається виставити на торги, визначити фінансові джерела покриття витрат на організацію тендеру, а також основні принципи розподілу вигод від його проведення.

Для організації тендеру можуть бути використані позабюджетні кошти дирекцій ТРК (заповідників, національних парків), бюджетне фінансування державне, районне, муніципальне), гранти міжнародних організацій, внески від спонсорів, кошти орендодавців, які виставляють свої ділянки на торги, а також позикові кошти. У ряді випадків можливе поєднання різних фінансових джерел. Крім фінансових коштів, до організації тендеру можуть залучатися інші активи

учасників процесу - надання приміщень, оргтехніки, витратних матеріалів і тощо.

На думку автора, єдиним інформаційним ресурсом, який акумулює відомості про обмеження господарської діяльності при формуванні ТРК і становлення територіальних зон, може бути Державний земельний кадастр. Для цього необхідно законодавчо закріпити принцип обов'язковості обліку територіальних зон у ДЗК і розробити технології кадастрового обліку. Таким чином, Державний земельний кадастр буде одночасно єдиним банком даних, який містить відомості про зони з особливим режимом використання земель і про обмеження на господарську діяльність для відповідних земельних ділянок та інструментом юридичного закріплення особливих режимів використання земель.

Державний кадастровий облік ТРК і їх територіальних зон має бути основою для наступної юридичної реєстрації обтяження у використанні земель, оскільки режим особливого використання земель спричиняє серйозні економічні наслідки для всіх учасників земельного ринку. На думку автора кадастровий облік територіальних зон з особливим режимом використання земель необхідно розробити в спеціальному розділі ЕДРЗ, оскільки кадастровий облік цього виду територіальних зон повинен служити інструментом юридичного закріплення обмежень господарської діяльності.

Нині галузеві кадастри обмінюються інформацією на основі укладення «бінарних» договорів про співпрацю. За оцінками фахівців [6] є близько 14 різних галузевих кадастрів, реєстрів і банків даних, в яких може зміщуватися інформація про обмеження господарської діяльності на земельних ділянках.

На думку автора, облік територіальних зон у державному земельному кадастрі не повинен виступати допоміжним до обліку земельних ділянок, його необхідно підняти на якісно новий рівень. Облік територіальних зон повинен мати юридичну силу, бути обов'язковим для відповідних органів державної влади і місцевого самоврядування, міністерств і відомств, а також установ,

організацій і підприємств, у власності або веденні і управлінні яких знаходяться зоноутворюючі об'єкти.

Територіальна зона сама по собі не є об'єктом нерухомості, тому установи юстиції не мають права займатися юридичною реєстрацією територіальних зон. На територіальні зони не можна зареєструвати будь-яке речове право, вони не можуть бути предметом угоди і тому не входять до компетенції органів юстиції з реєстрації прав на нерухоме майно і угод з ним. До компетенції установ юстиції входить проведення реєстрації наявних обтяжень у використанні земель.

На даний момент перед ТРК стоять наступні задачі, які необхідно розв'язати для правового оформлення як самої земельної ділянки ТРК, так і земельних ділянок інших суб'єктів земельних відносин, розташованих в його межах:

- 1) здійснити переведення земель з категорії лісового фонду (чи іншої категорії земельного фонду) в землі ТРК відповідно за документом, що встановлює право, про створення ТРК; 2) провести межування земель та інші землевпорядні дії, враховуючи значення місця розташування меж ТРК, функціональних зон та інших земельних ділянок з обтяженнями, орендованих поселень і ділянок; 3) прийняти постанову Уряду України (суб'єкта України) про затвердження меж ТРК; 4) прийняти постанову глави адміністрації муніципального утворення: а) про затвердження меж поселень, розташованих на ТРК; б) про накладення обтяжень на використання земельних ділянок поселень у зв'язку і відповідно до встановленого режиму використання в ТРК; 5) внести відомості до ДЗК про земельні ділянки і функціональні зони ТРК; 6) зареєструвати право в Реєстраційній палаті на землі ТРК, а також на обтяження земель у межах функціональних зон.

При розв'язанні цих задач ініціатором поставлення на державний кадастровий облік земельної ділянки ТРК і функціональних зон (внесення відомостей в ДЗК), реєстрації права на них є дирекція ТРК. Ініціатором встановлення меж поселень і накладення обтяжень на земельні ділянки у межах

поселень є адміністрація муніципального утворення. Ініціаторами обліку і реєстрації прав на земельні ділянки (чи внесення мін до раніше врахованих земельних ділянок) у межах поселень є юридичні та фізичні особи. Фінансові витрати з поставлення земельних ділянок на ДЗК і реєстрацію прав несуть заявники (ініціатори). Фінансування державного кадастрового обліку, землеустрою, кадастрової оцінки і моніторингу земель самого НП повинно здійснюватися з державного бюджету.

Висновки. Таким чином ефективна система управління землями ТРК забезпечує закономірність прогресивних перетворень у всіх сферах суспільного життя. Ці закономірності виникають за рахунок покращення всього комплексу соціальних, екологічних, економічних та інших умов в Україні. Виконуючи та впроваджуючи запропоновані заходи, ТРК буде розвиватися, а землі – використовуватися ефективно зі збереженням природоохоронних складових.

Список використаних джерел

1. Варламов А. А. Повышение эффективности использования земли [Текст] / А. А. Варламов, С. Н. Волков. — М.: Агропромиздат, 1991. — 280 с.
2. Варламов А. А. Управление земельными ресурсами [Текст]: [учеб. пособ.] / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. — М.: ГУЗ, 2003. — 204 с.
3. Горлачук В.Г. Управление земельными ресурсами / В. В. Горлачук, В. Г. В'юн, А. Я. Сохнич. – Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2001. – 316 с.
4. Гуцуляк Г.Д. Окремі питання теорії управління земельними ресурсами / Г. Д. Гуцуляк, О. Я. Микула // Вісник Львівського державного аграрного університету // Проблеми реформування земельних відносин в умовах західного регіону України. – Львів, 1997. - № 1. – С. 111-114.
5. Іванов А.М. Методологічні підходи до економічної ефективності управління землями територіально-рекреаційного комплексу / А.М. Іванов // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2012. - №3 (43). – С. 549.
6. Магазинщиков Т.П. Земельный кадастр / Т.П. Магазинщиков. – Львів: Світ, 1991. – 452 с.