

УДК 711.143

С. М. Січко,

аспірант, Миколаївський Державний Університет імені В.О.Сухомлинського

ФОРМУВАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ РЕКРЕАЦІЙНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ

Анотація. В статті висвітлені проблеми формування методологічної бази управління рекреаційними територіями, проведено науковий аналіз та освоєння методологічної основи управлінської діяльності для створення надійного теоретичного базису ефективного управління рекреаційними територіями.

Ключові слова: Рекреаційні території, землеустрій, принципи та методи управління.

Annotation. Problems of forming of methodological base of management recreation territories, a scientific analysis and mastering of methodological basis of administrative activity is conducted for creation of reliable theoretical base of effective management recreation territories lighted up in the article.

Keywords. Recreation territories, organization of the use of land, principles and management methods.

Постановка проблеми. Для степового Причорномор'я України, розміщеного в зоні цивілізаційних і геополітичних взаємодій перехрестку народів, культур і торгових шляхів питання стратегічного розвитку рекреаційних територій мають особливе значення.

Практично всі концепції розвитку регіонів в тій чи іншій мірі розглядаються в контексті транспортно-географічного положення, достатньо різноманітного природно-ресурсного і виробничо-економічного потенціалу як важливих конкурентних переваг і суттєвий фактор впливу, що можуть служити необхідною умовою подальшого розвитку регіону. Разом з тим, основною проблемою регіону є невідповідність наявного потенціалу способу його функціонального використання. Це знаходить свій прояв у недостатньо ефективному використанні рекреаційних ресурсів, біокліматичного потенціалу територій, розвитку екологічно шкідливих виробництв і ін. [14, с.18]. Тому формування методологічної бази управління рекреаційно-туристським комплексом з використанням основних підходів концепції його сталого розвитку, які ґрунтуються на гармонійному поєднанні рекреаційно-ресурсного потенціалу та антропогенним впливом на нього, виступає необхідною умовою забезпечення соціально-орієнтованої життєдіяльності людей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження публікацій науковців-практиків свідчать, що високий рівень організації рекреаційних ресурсів забезпечує високий рівень ефективності їх використання, виключає можливість зниження їх продуктивності, надмірного антропогенного навантаження. В праці відомого вченого М.Г.Білопольського [13,с.124] організація розглядається не як умова, а як закономірність, як закон, що забезпечує життєдіяльність системи, середовища будь-якого виду і рівнів. Тобто ні одна господарська система, в тому числі рекреаційна, не зможе існувати, якщо вона сама і всі процеси взаємодії не будуть організовані на відповідному рівні.

На практиці закон організованості проявляється через сукупність заходів, орієнтованих на створення високого рівня функціонування рекреаційної системи, які формуються у процесі управлінської діяльності, що є методологічною основою і не від'ємним елементом організації раціонального використання і охорони рекреаційних ресурсів.

Під методологією управління рекреаційними територіями слід розуміти сукупність інструментів, найбільш загальних принципів та методів управлінського процесу, за допомогою яких забезпечується досягнення поставленої мети [12, с.47].

У цьому зв'язку основними інструментами управління рекреаційними територіями є: землеустрій; державний земельний кадастр; державний контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; економічне регулювання раціонального землекористування; стандартизація і нормування в галузі використання та охорони земель; встановлення права земельного сервітуту; набуття і реалізація права на землю; забезпечення гарантії прав на землю; встановлення обмежень прав на землю; відповідальність за порушення чинного законодавства і ін..

Невирішені частини проблеми. Реальні тенденції розвитку рекреаційно-туристського комплексу спричинені суперечливим характером реалізації суспільних відносин і не можуть бути оцінені як достатньо обґрунтовані у науково-методичному плані. Вирішення складних завдань щодо забезпечення високої ефективності управління рекреаційними територіями та його адекватності характеру суспільних змін можливо за рахунок глибокого наукового аналізу та освоєння методологічної основи управлінської діяльності.

Метою дослідження є формування методологічної бази управління рекреаційними територіями.

Основні результати дослідження. Одним з важливих інструментів на сучасному етапі є землеустрій, який згідно закону України "Про землеустрій" [5, ст.1] передбачає сукупність соціально-економічних та екологічних заходів спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію територій адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюється під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Водночас, таке визначення є повним, оскільки "землеустрій передбачає не тільки сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин", але й управління земельними ресурсами, оскільки управління – це процес стратегічного характеру, а регулювання – це тактичні

дії. Втім, це випливає із статті 184 Земельного кодексу України [6], яка передбачає:

- встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань;
- розробку загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель;
- складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань, використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень;
- обґрунтування встановлення меж територій з особливим природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами;
- складання проектів відведення земельних ділянок;
- складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових;
- встановлення в природі меж земельних ділянок;
- підготовку документів, що посвідчують право властивості або право користування землею;
- складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, впорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель;
- здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання та охорони земель;
- проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель.

У цьому контексті загальнодержавна і регіональні програми використання і охорони земель, що передбачають систему аргументованих наукових передбачень про стан об'єкта в майбутньому, який матиме хоч і вірогідний, але досить достовірний характер ідентифікується з процесом управління, ідентифікується з процесом управління і складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання і охорони земель, тобто, Програми і Схеми використання і охорони земель є фундаментом реалізації земельної політики та управління. Решту позицій, що стосуються змісту землеустрою, на фоні Програм і Схем використання і охорони земель ідентифікуються з процесом регулювання земельних відносин.

Але, як окремі позиції змісту землеустрою, останні ідентифікуються з процесом управління. Тому поняття управління і регулювання слід розглядати у взаємозв'язку і взаємозалежності, що дозволить охопити сукупність уявлень про основи наукового пізнання та пізнавальної діяльності орієнтовані на ефективне використання рекреаційних ресурсів.

В цілому питання, що стоять у змісті землеустрою формують управлінські рішення, які слід розглядати через призму програма-схема-проект-робочий проект використання та охорони рекреаційних ресурсів. Тобто раціональне використання рекреаційних ресурсів можна забезпечити за умови дотримання економічних законів і законів природи на основі структурно-системного методу їх вивчення.

Вперше, за роки незалежності України, проект загальнодержавної програми використання і охорони земель, де вартість всього комплексу робіт у цінах 2004 року складає 22,8 млрд.грн., з яких 3,12 млрд.грн. складають кошти державного бюджету, а 19,68 млрд.грн. – кошти землекористувачів була розроблена державним підприємством "Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою" [9], хоча і не прийнята парламентом України до сих пір.

Після достатнього ознайомлення з державною програмою виявилось, що очікуваний економічний ефект на кінець 2015 року оцінюється біля 90 млрд.грн., з яких понад 50 млрд.грн. припадає на землі сільськогосподарського призначення [9].

Але, якщо загальнодержавну програму використання і охорони земель можна здійснити у народногосподарському плані розвитку всіх галузей економіки, то досягнути територіальної єдності розвитку рекреаційних ресурсів можна тільки при розробці Схеми використання рекреаційних ресурсів – надзвичайно важливої ланки землеустрою.

У схемах використання рекреаційних ресурсів, доцільно відображати такі питання:

- сучасний рівень використання рекреаційних ресурсів;
- оцінку сучасного землеустрою: склад і співвідношення угідь, їх кількісний і якісний стан, розподіл за характером використання територій, наявність рекреаційно-туристської інфраструктури та правостановлюючих документів, реєстрація у комп'ютерній базі даних;
- визначення потреби рекреаційних територій з урахуванням перспектив розвитку рекреаційно-туристської індустрії;
- підвищення продуктивності рекреаційних територій на основі оптимізації їх цільового використання;
- план впорядкування рекреаційних територій (лісовпорядкування, водо впорядкування, землеустрій, генеральні плани забудови);
- план правового забезпечення розвитку рекреаційних територій;
- план підготовки і розстановки кадрів, що забезпечують раціональне використання рекреаційних ресурсів;
- визначення орієнтованих обсягів і черговості виконання заходів передбачених у схемі раціонального використання рекреаційних ресурсів, їх орієнтованої вартості та джерел фінансування.

Реалізація такої схеми можлива за умови координації наукових і практичних заходів, широкого обміну інформацією і передовим досвідом, підготовки відповідних спеціалістів за цим профілем.

Наприклад, у складі групи експертів були розроблені пропозиції до складання схеми використання і охорони рекреаційних територій регіонального ландшафтного парку "Гранітно-степове Побужжя", площа якого складає 6264,86 га, які відображають приналежність території парку до тієї чи іншої функціональної зони, її площі та характеру використання. Вся робота поділялась на три етапи:

1. Підготовчий, в результаті чого було проаналізовано картографічний матеріал як інструмент розроблення схеми, вивчено літературні джерела та звіти роботи, що проводить на цій території в попередні роки.

2. Польовий, де було проведено попередню оцінку природно-ресурсного потенціалу територій, за результатами чого було здійснено функціональне зонування.

3. Камеральний етап – під час якого здійснено виготовлення картографічного матеріалу з нанесенням на нього меж функціональних зон, визначення їх площ і ін..

За результатами виконаної роботи на території ландшафтного парку відповідно до Закону України "Про природно-заповідний фонд України", сформовано такі функціональні зони:

- заповідна зона – 581,6 га (9,3%);
- регульованої рекреації – 3139,5 га (50,2%);
- стаціонарної рекреації – 45,2 га (0,7%);
- господарська зона – 2498,5 га (39,8%).

При цьому, території регульованої рекреації передбачено використовувати для створення дендропарку, проведення екскурсій, спортивного та аматорського туризму, пляжно-купального відпочинку населення, збирання грибів, лікарських трав, огляду історичних місць і ін.

Зони стаціонарної рекреації передбачені для будівництва стаціонарних рекреаційних закладів – готелів, кемпінгів, санаторного лікування населення, створення туристичного центру.

На підставі Схем використання рекреаційних ресурсів розробляється проект землеустрою, який представляє сукупність нормативно-правових, економічних, технічних документів щодо обґрунтування заходів з використання та охорони земель, які передбачається здійснити протягом 5-10 і більше років [5, ст.1]. Важливою умовою при цьому є необхідність детального відображення взаємозв'язку землеустрою з перспективними планами розвитку рекреаційних територій.

Велике значення має освоєння проектів землеустрою, при чому характерною рисою сьогодення є не задовільний стан проведення землевпорядних проектів. Це свідчить залишкові стереотипи ручного управління рекреаційними територіями, який може стати причиною суб'єктивізму і волонтаризму у сфері рекреаційно-туристської індустрії, низької її ефективності.

З метою деталізації окремих розробок передбачених проектом землеустрою розробляється додатково робочий проект. Робочі проекти землеустрою являють собою сукупність нормативно-правових, економічних і технічних документів з використання і охорони земель, що вміщують розрахунки, опис, креслення технічних рішень, кошторис, реалізацію яких передбачається здійснити протягом 2-3 років. Прикладом цього може бути обґрунтування кошторисної вартості розміщення екологічних стежок, малих архітектурних форм, дорожньої мережі тощо.

Але існує низька проблем щодо вдосконалення землеустрою зумовленого розвитком продуктивних сил країни, зміною земельних відносин, зростанням наукових знань тощо.

Одним з недоліків теорії в практиці землеустрою є те, що він обмежується рамками агроформувань і спрямований на впорядкування лише сільськогосподарських угідь. Детальне ж внутрішнє впорядкування рекреаційних територій повинно проводитись на основі відповідних проектних матеріалів (генпланів і ін.), з урахуванням аналізу існуючого рівня рекреаційного освоєння, оцінки рекреаційного потенціалу, визначення ємності рекреаційних територій, які містять таку інформацію:

- аналіз існуючих закладів відпочинку, туризму, санаторного лікування, інфраструктури тощо;
- визначення рівня фактичної забезпеченості населення місцями в закладах відпочинку та порівняння її з нормативними даними;
- оцінка основних закладів відпочинку, їх комфортність і відповідність наданій категорії;
- виявлення і конкретизація функцій рекреаційних територій;
- вивчення природно-кліматичних умов;
- оцінка територій за ступенем унікальності рекреаційних територій, їх привабливості з метою організації різних видів відпочинку, туризму, екскурсійної діяльності;
- визначення потреби населення у рекреаційних ділянках;
- обґрунтування ємності рекреаційних територій тощо.

За результатами отриманої інформації у процесуальному порядку виконується комплекс землевпорядних дій, внаслідок чого встановлюється площа цих територій, присвоюється кадастровий номер і заносяться до Державного реєстру. Матеріали кадастру необхідні для контролю за охороною земель, економічного і екологічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою.

Такий інструмент управління як державний контроль за використанням і охороною рекреаційних територій полягає у дотриманні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами чинного законодавства, запобіганню порушенням законодавства України, дотримання стандартів і нормативів у сфері використання і охорони земель, запобігання забрудненню земель і ін..

Підставою розвитку цього інструмента є закон України "Про державний контроль за використанням і охороною земель" від 19 червня 2003 р. № 963-IV [4], "Порядок розгляду органами Держкомзему справ про адміністративні порушення земельного законодавства" від 08.04.1993р. №25 [8].

Моніторинг як інструмент управління являє собою систему спостережень за станом рекреаційних територій з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, запобігання негативним процесам та ліквідації їх наслідків.

Підставою для створення системи моніторингу земель є Постанова Кабінету Міністрів України від 20.07.1993р. №661 "Про затвердження Положення про моніторинг земель" та відповідний Наказ Держкомзему України від 29 вересня 1993р., №87 [7].

Економічне регулювання раціонального використання рекреаційних територій як інструмент управління передбачає економічне стимулювання, відшкодування збитків, адекватних заподіяній шкоді, сплата податків та орендної плати за використання землі.

Стандартизація і нормування в галузі охорони земель ставить за мету забезпечення екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості землі, допустимого антропогенного навантаження на групи та окремі території тощо.

Такий інструмент управління як встановлення права земельного сервітуту, тобто право третьої особи на обмежене платне або безплатне користування чужою земельною ділянкою, знаходить широкий спектр свого застосування у процесі земельних відносин, що представлено в Земельному кодексі [6, ст.99-101].

Що стосується управління рекреаційними територіями, то вони, у більшості випадків, є прямим відображенням чинного земельного законодавства. Кожна стаття Земельного кодексу, кожний її пункт становить предмет управління. Навіть принципи використання земель рекреаційного призначення визначається законодавчо, а саме:

1. поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва;
2. забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави;
3. невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом;
4. забезпечення раціонального використання та охорони земель;
5. забезпечення гарантій прав на землю;
6. пріоритету вимог екологічної безпеки [6].

Що стосується формування методології управління рекреаційними територіями з функціональної точки зору, то важлива роль при цьому належить методам управління, тобто способу досягнення мети. Наука нині виділяє низьку можливих методів управління земельними ресурсами, в тому числі рекреаційними територіями. В одній з праць [11, с.85-92] сформовано такі методи управління:

- соціальні і соціально-психологічні;
- економічні, зумовлені економічними стимулами;
- правові, які включають норми і правила, що визначаються у першу чергу земельним законодавством і обов'язкові до виконання;
- землевпорядні, як комбінація правових, соціальних, економічних і інших методів, шляхом яких встановлюються обмеження у використанні земель, землеохоронні регламенти;
- організаційно-адміністративні, засновані на прямих директивних вказівках.

Коллектив авторів [2, с.74-78] виділяє такі методи: адміністративні, правові, екологічного самоуправління, інформаційний метод, психологічний метод, професійний метод, економічний метод, плановий метод, ринковий метод, контрольний метод.

Інша група вчених [1, 10, 12] виділяє такі методи управління: організаційно-адміністративні, економічні та соціально-психологічні.

Зі змістової точки зору у приведених методах управління спільним є те, що всі вони представляють симбіоз земельного менеджменту і управління, які за своїм змістом і суттю є абсолютно відмінні.

Інші автори [3, с.48-49] пишуть, що "одним із основних методів управління земельними ресурсами є землеустрій". Але землеустрій не є методом, а лише інструментом управління, хоча у цій же праці [3, с.49], вже землеустрій виступає як механізм. Поряд з цим є підстави вважати, що економічний метод, орієнтований лише на економічне стимулювання [11, с.85] також не відображають своєї суті, оскільки економічні методи передбачають і плату за землю, орендну плату за використання землі, відшкодування збитків, що рекомендується чинним земельним законодавством, і стимулювання, що включає:

- надання податкових і кредитних пільг громадянам і юридичним особам, які здійснюють за власний кошт заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;
- виділення коштів державного або місцевого бюджетів громадянам і юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;
- звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння, або поліпшення їх стану згідно з державними і регіональними програмами;
- компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів в наслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини і ін..

Згідно з визначенням, яке наводиться у науковому джерелі [11, с.85-92] правові методи безпосередньо чи опосередковано не впливають і не можуть впливати на результативність управлінського рішення, оскільки це є різновид адміністративного методу управління. Не можна здійснити адміністративний регламент за межами правових норм і стандартів.

Що стосується адміністративних і соціально-психологічних методів, то це, насамперед, є методи менеджменту. Управління ж рекреаційними територіями забезпечується економічними методами та методами технологічного впливу (землеустрій, земельний кадастр, моніторинг земель, державний контроль за використанням і охороною земель тощо).

Висновки. Отже в контексті даного дослідження результатом успішного вирішення складних завдань щодо забезпечення високої ефективності управління рекреаційними територіями та його адекватності характеру суспільних змін є необхідність глибокого наукового аналізу та освоєння методологічної основи управлінської діяльності.

Перспективи подальших наукових розробок. Методологічні інструменти управлінської діяльності створюють надійну теоретичну основу ефективного управління рекреаційними територіями, дозволяють сформулювати в подальшому новітні виробничі відносини у сфері їх використання і охорони.

Список використаних джерел:

1. Горлачук В.В. Управління земельними ресурсами: Підручник./ [Горлачук В.В., В'юн В.Г., Сохнич А.Я. і ін.] : за ред. В.В.Горлачука, 2-е вид., випр. і переробл. – Львів: "Магнолія плюс", 2006.–443с.
2. Добряк Д.С. Теоретичні засади сталого розвитку землекористування у сільському господарстві/ Д.С.Добряк, А.Г.Тихонов, Н.В.Гребенюк. – К.: Урожай, 2004.– 136с.
3. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні/ О.С.Дорош – К.: ТОВ "ЦЗРУ", 2004.– 142с.
4. Закон України Про державний контроль за використанням і охороною земель від 19 червня 2003 №963-IV [Електронний ресурс]/ Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
5. Закон України Про землеустрій від 22 травня 2003 року №858-IV./ Відомості Верховної Ради.– Офіц. вид.–К.: Парлам. вид-во.– 2003.– №36.
6. Земельний кодекс України: правова основа управління земельними ресурсами. // за ред.. В.В.Горлачука.– Львів:НВФ "Українські технології", 2001.– 88с.
7. Наказ Держкомзему України Про заходи щодо здійснення моніторингу земель від 29 вересня 1993р. №87 [Електронний ресурс]/ Держкомзем України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
8. Наказ Держкомзему Про порядок розгляду органами Держкомзему справ про адміністративні правопорушення земельного законодавства від 08.04.1993 №25 [Електронний ресурс]/ Держкомзем України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
9. Про загальнодержавну Програму використання та охорони земель. Проект Закону України./ Землеустрій і кадастр. – 2004.– №1-2.– С. 102.
10. Стратегічне управління: Навчальний посібник.// [за ред.. В.В.Горлачука].– Миколаїв: Вид-во ПП "Шамрай",– 2003.–440с.
11. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами [Навч. посібник]./ Третяк А.М., Дорош О.С.; [під ред.. Третяка А.М.] – Київ, ТОВ "ЦЗРУ", 2006.– 462с.
12. Управління землекористуванням: Підручник./ [за заг. ред. В.В.Горлачука]. – Миколаїв: Вид-во "Гліон", 2006.– 376с.
13. Белопольский Н.Г. Энвайроника – наука о развитии и совершенствовании общества и мира./Н.Г.Белопольский – Донецк.– Мариуполь: ИЭП НАН Украины, 1997.– 381с.
14. Стативка И.М. Об экономическом обосновании оптимального использования сельскохозяйственных земель при различных формах собственности и хозяйствования./ И.М.Стативка, Н.И.Малютин // Сборник научных трудов Харьковского аграрного университета им. Докучаева: "Проблемы собственности на землю, землепользования и землеустройства в условиях различных форм хозяйствования на земле". – Харьков, 1992.– С.22-26.

Стаття надійшла до редакції 09.03.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"