



ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ ПІДПРИЄМСТВАМИ

А. М. Іванов

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри готельно-туристичних та харчових технологій
Миколаївського міжрегіонального інституту розвитку людини
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини "Україна"*

УДК 504:711.168

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО РЕКРЕАЦІЙНО-ОЗДОРОВЧОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

*Розкривається проблема застосування законодавства при
формуванні та функціонуванні рекреаційно-оздоровчого
землекористування на прикладі Миколаївської області.
Пропонуються шляхи удосконалення законодавства, яке
регламентує рекреаційно-оздоровчу діяльність в Україні.*

Ключові слова: рекреаційно-оздоровче землекористування, рекреаційно-оздоровчі території.

Державна і регіональна стратегії орієнтовані на активізацію конкурентоспроможності рекреаційно-оздоровчої сфери діяльності, яка спрямована на формування конкурентних переваг на ринку туристичної індустрії, складовою якої є рекреаційно-оздоровча діяльність. Визначальним орієнтиром такої стратегії має стати законодавче забезпечення використання широкомасштабного, різноманітного, цінного рекреаційно-оздоровчого потенціалу, який сприяє зміцненню єдності суспільства, зростанню добробуту населення, створенню додаткових робочих місць, відкриваючи нові можливості для підприємництва та приватної ініціативи.

У цьому контексті відзначимо, що зростання, глобалізація та інтеграція туристичних продуктів, які пов'язані з туризмом ХХІ ст., здійснюється під дією впливу таких міжнародно-правових актів з регулювання туристичної діяльності як загальна декларація, Статут Всесвітньої Туристичної організації, Манільська декларація зі світового туризму, Гаазька декларація по туризму, Балійська декларація по туризму, в яких проголошується право на відпочинок і дозвілля людей, сприяння розвитку туризму для внесення вкладу в економічний розвиток, міжнародне взаєморозуміння, мир, процвітання, повагу і збереження прав людини, в яких обґрунтовується необхідність гнучкості розвитку туризму з урахуванням надання йому статусу на рівні з іншими пріоритетними секторами економіки, не допускаючи антропогенного навантаження на екосистеми. Але даних міжнародних документів



недостатньо для ефективного функціонування рекреаційно-оздоровчого землекористування.

Питання удосконалення правового забезпечення рекреаційно-оздоровчого землекористування розглянуто в працях відомих українських вчених: Д. Добряка, Л. Новаковського, В. Трегубчука, А. Третьяка, А. Сохнича, В. В'юна, В. Горлачука, Л. Садченко, В. Петенко, В. Петренко.

Метою статті є визначення колізій, які мають місце в законодавстві України, що є підґрунтям для розвитку та формування рекреаційно-оздоровчого землекористування.

Основою нормативно-правового забезпечення рекреаційно-оздоровчої діяльності в Україні є Конституція України, в якій питанням управління земельними ресурсами, в тому числі рекреаційно-оздоровчим територіям присвячено ст.ст. 13, 14, 41, 124.

Основи організації, охорони ефективного використання особливо охоронних природних територій регулює Закон України "Про природно-заповідний фонд України" від 16 червня 1992 р. № 2456–ХІІ. Згідно із цим Законом до таких земель відносяться ділянки суходолу і водного простору, природні комплекси та об'єкти, що мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та оздоровчу цінність, які вилучені органами державної влади повністю або частково із господарського використання і для яких встановлено особливий режим охорони, відтворення і використання. Окремі аспекти регулювання земельних відносин у сфері рекреаційно-оздоровчого землекористування врегульовані законами України "Про туризм" та "Про курорти". Крім того, рекреаційно-оздоровче землекористування регулюється Земельним, Лісовим та Водним кодексами, законами України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про землеустрій".

Згідно зі світовим досвідом в Україні з метою розширення територіального простору для рекреаційно-оздоровчої діяльності, створюються регіональні ландшафтні та національні природні парки, в яких згідно із законом України "Про природно-заповідний фонд України", з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів встановлюється диференційований режим щодо їх охорони, відтворення та використання згідно з функціональним зонуванням: заповідна зона, зона регульованої рекреації, зона стаціонарної рекреації та господарська зона. Проте наявність згадуваних функціональних зон носить внутрішню суперечливість у системі земельних відносин. На прикладі національних природних парків "Бузький Гард" та "Білобережжя Святослава", що у Миколаївській області, нами виявлено загрозові для природи тенденції формування зони стаціонарної рекреації. Так, розміщення на Кінбурнській косі унікального для Європи природно-територіального комплексу стаціонарної рекреації з мережею доріг та комунікацій призведе до знищення біорізноманіття, якому немає аналогів у світі.

Водночас природні заповідники, які згідно закону "Про природно-заповідний фонд України" не підлягають зонуванню, актуалізують необхідність такого зонування. Йдеться про те, що в межах природних заповідників часто гармонійно узгоджується зона регульованої рекреації з метою огляду особливо мальовничих місць, влаштування та відповідне обладнання туристських маршрутів та екологічних стежок.

Не завжди знаходить підтримку виокремлення в національних природних чи регіональних ландшафтних парках господарської зони. Особливо це виявляється на Кінбурні, де населені пункти виведені із складу національного парку, а розміщення зони стаціонарної рекреації знаходиться за його межами. У цьому випадку площа господарської зони обмежується мінімумом господарських будівель: візит-центри, складські приміщення для зберігання спортивного інвентарю та ін. Згадувана проблема може бути вирішена, насамперед, через докорінну зміну поглядів



законодавців щодо структури об'єктів природних заповідників та національних природних і регіональних ландшафтних парків.

Найбільш показово ілюструє суперечливість формування регіональних ландшафтних парків, які є природоохоронними, рекреаційними установами місцевого чи регіонального значення, що створюються з метою збереження у природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів, а також забезпечення умов для організованого відпочинку населення. Із наведеного визначення випливає, що вони не можуть бути створені на землях загальнодержавного значення, оскільки ці землі одразу ж набувають статусу місцевого значення. Втім ст. 84 Земельного кодексу України проголошує, що до земель державної власності, які не можуть передаватись у комунальну власність, належать ... землі під водними об'єктами загальнодержавного значення [1]. Тому можна визнати неправочинність прийнятого рішення Миколаївської обласної ради у 1995 році щодо створення регіонального ландшафтного парку "Тилігульський" площею 8 195,4 га, оскільки його створили за рахунок акваторії Тилігульського лиману, якому надано статус загальнодержавного значення.

Аналогічним рішенням Миколаївської обласної ради від 05.10.1992 р. [2] створено регіональний ландшафтний парк "Кінбурнська коса" площею 17 890,2 га, його сформовано за рахунок земель державного лісового фонду на площі 12 259,2 га та акваторії Чорного моря і Дніпровського лиману площею 5 631 га. Аналогічна проблема існує щодо регіонального ландшафтного парку "Бузький Гард", який облаштовано переважно на землях державного лісового фонду. Тому подолати існуючу суперечливість, яка становить загрозу національним цінностям, можливо тільки шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства.

Узагальнення світового досвіду та готовність утверджувати конкурентоспроможність регіональних ландшафтних парків, засвідчує, що Закон України "Про природно-заповідний фонд України" (ст. 23) фактично не сприяє належному правовому режиму таких парків, оскільки не зобов'язує до вилучення земель у власників чи землекористувачів, за рахунок яких він створюється. За такої умови відсутній об'єкт управління рекреаційно-оздоровчою діяльністю — власне регіональний ландшафтний парк, оскільки йому не передана земля у користування. В Миколаївській області облік земель здійснюється шляхом проведення звіту по загальній площі лісів, в тому числі земель природно-заповідного фонду. Так, у земельному звіті Головного управління лісового і мисливського господарства Миколаївської облдержадміністрації площа лісів у Миколаївській області складає 121,1 тис. га, в тому числі покрито лісом 98,1 тис. га, з них природно-заповідного фонду — 21,2 тис. га, що свідчить про наявність в області "зайвої" площі землі, яка складає 21,2 тис. га. Тому на законодавчому рівні необхідно врегулювати існуючу проблему.

З огляду на особливості Миколаївської області, де оздоровчо-рекреаційна діяльність переважно здійснюється на базі акваторії моря, лиманів, заток і річок, склад земель рекреаційного призначення за змістом, функціями і характером прояву сьогодні є складним і суперечливим явищем, адже до нього не ввійшли пляжні зони та акваторії водойм, які і визначають конкурентні переваги рекреаційно-оздоровчих територій Причорномор'я. З одного боку, за відсутності виділення і встановлення меж таких зон повністю поширюються ознаки конфлікту, сторонами якого є туристи та відпочивальники, а з іншого — органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, оскільки згідно з Земельним кодексом України (ст. 59) для "культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей ..." [1] акваторії водойм із земель водного фонду можуть передаватись тільки на умовах оренди, а не вільного доступу до водних ресурсів, що впливає з чинного законодавства України.



Розробляючи схему планування території Миколаївської області, спеціалісти “Дніпромісто” [3] до складу земель рекреаційного призначення віднесли садово-дачні ділянки, тобто ділянки, на яких, насамперед, вирощуються сільськогосподарські культури, плоди або ягоди з метою поповнення споживчого “кошика” людини. Саме 82 тисячі таких садово-дачних ділянок площею 6,4 тис. га розміщено в Миколаївській області. Тому виникає запитання: чи є вони місцем для організації відпочинку людей? Очевидно що ні, якщо взяти до уваги визначення, що “дача — це замський будинок для літнього проживання і відпочинку” [4, с. 104] або “дача — неосновне житло в рекреаційній зоні з метою відпочинку” [5]. Щодо останнього визначення, дача набуває такого статусу за умови розміщення її у рекреаційній зоні.

Закономірності перебігу суспільно-політичних процесів в Україні спричинили проблему власності на землі рекреаційно-оздоровчого використання, яка розглядається у взаємозв’язку з ринковим обігом земель, у тому числі вільної купівлі-продажу земель. Відповідно виникає питання: визнавати чи не визнавати в принципі приватну власність на ці землі, хоч вона юридично визнана і закріплена законодавчо на найвищому рівні. Узагальнення норм Земельного, Водного і Лісового кодексів, засвідчує, що всі вони допускають приватну власність на всі категорії земель за цільовим призначенням, за винятком земель оборони.

Тому на законодавчому рівні потрібно окреслити склад земель рекреаційного призначення. Земельним кодексом України [1] проголошується, що землі під водними об’єктами загальнодержавного значення не можуть передаватись у комунальну власність. Але, як вже згадувалося, регіональний ландшафтний парк площею 8 195,4 га, який належить до комунальної власності області створено, власне, за рахунок Тилігульського лиману, землі якого мають статус земель загальнодержавного значення.

Стабілізуючу роль в системі управління конкурентоспроможністю рекреаційно-оздоровчого землекористування відіграє трансформація категорій земель за цільовим призначенням, до яких належать землі сільськогосподарського призначення, землі житлової і громадської забудови, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі оздоровчого призначення, землі рекреаційного призначення, землі історико-культурного призначення, землі лісогосподарського призначення, землі водного фонду, землі промисловості, транспорту, зв’язку енергетики, оборони та іншого призначення у землі за типами використання. З огляду на це, очевидним є формування таких типів: сільськогосподарський, житловий, громадський, заповідний, рекреаційно-оздоровчий, історико-культурний, лісогосподарський, водогосподарський, промисловий та спеціального призначення. Така необхідність зумовлена тим, що в їх межах знаходяться землі рекреаційного, оздоровчого призначення та ін. Наприклад, у лісовому масиві, де відпочивають люди, економічно недоцільно виділяти землі рекреаційного чи оздоровчого призначення, оскільки виникне необхідність відшкодовувати втрати за лісогосподарське виробництво, необхідно виконувати значний обсяг землевпорядних робіт з відведення земель з лісового фонду з наступною передачею її підприємствам, що займаються рекреаційною діяльністю. Крім того, землі рекреаційного призначення не можна розглядати окремо без земель оздоровчого призначення, оскільки вони є цілісною, нерозривною системою. Відповідно в усіх випадках оздоровлення людини, яке здійснюється на землях оздоровчого призначення, завжди супроводжується рекреацією.

Тому зростає необхідність на законодавчому рівні врегулювати проблему класифікації типів земель як умови становлення сучасної моделі їх конкурентоспроможності. Відповідно необхідним є ухвалення Закону України “Про землі рекреаційно-оздоровчого використання”, який передбачав би реалізацію певних



загальних принципів і закономірностей формування територій рекреаційно-оздоровчого використання на основі врахування національних і, передусім, їх соціальних цінностей, особливостей ціннісних трансформацій, які відбуваються у суспільстві. Також на законодавчому рівні необхідно розробити пропозиції щодо рекреаційно-оздоровчого освоєння земель, придатних для цих цілей, та формування рекреаційної системи, яка була б здатна задовольнити потреби населення у масовому відпочинку, туризмі, курортному лікуванні тощо.

Причому формування рекреаційних типів територій необхідно проводити за принципом “прив’язки” їх до домінуючого типу ресурсів. Наближення цих цілей до інтересів суспільства і держави можна досягти за умови розробки “Схем розвитку рекреаційно-оздоровчих територій області”, які забезпечать прозорість використання цих територій, створять сприятливі умови для сталого поступального розвитку землекористування, підвищать ефективність управління земельними ресурсами, зменшать корумпованість перерозподілу земель, сприятимуть залученню територіальних громад та громадськості до участі в процесі планування використання землі, підвищать роль планування використання земель та землеустрою як умови реалізації об’єктивних соціально-економічних та екологічних законів безпечного розвитку суспільства та держави.

Крім того, необхідно розробити низку нормативних актів Держземагенцією України, зокрема «державні і галузеві стандарти, норми і правила у сфері державного земельного кадастру, землеустрою та охорони земель з метою впорядкування системи гарантування прав на земельні ділянки, ефективного ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою (авт. — який втратив державний характер, через погіршення стану використання земельних ресурсів) і забезпечення охорони земель ...» [6, с. 21].

Таким чином, вищезазначений аналіз чинного законодавства та практики його застосування підтверджує, що в сучасних умовах, в державі має бути сформоване чітке законодавчо-нормативне забезпечення щодо регулювання відносин у сфері рекреаційно-оздоровчого землекористування, що сприятиме в реалізації права особи на використання природних ресурсів, зокрема і у сфері рекреаційно-оздоровчої діяльності.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Текст] // ВВР. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27
2. Про створення національного природного парку “Білобережжя Святослава”: Указ Президента України від 16.12.2009 р. № 1056/2009 [Текст] // ОВУ. — 2009. — № 98 (28.12.2009). — Стор. 9. — Ст. 3384.
3. Схема планування території. Миколаївська область [Текст]. — К. : ДІПРОМІСТО, 2003. — 252 с.
4. Тлумачний словник сучасної української мови: близько 50 000 слів [Текст] / [уклад. І. Н. Забіяка]. — К. : Арій, 2007. — 512 с.
5. Довідник найцінніших територій та об’єктів в межах Арбузинського, Доманівського районів Миколаївської області та м. Южноукраїнськ [Текст] / [під ред. Т. В. Коломієць, Я. І. Мовчана]. — К. : Веселий Дельфін, 2008. — 80 с. (Серія “Діаманти Бузько-степового біосферного ядра національної мережі”)
6. Економічна енциклопедія [Текст]: [у 3 т]. / [відп. ред. С. В. Мочерний]. — К. : Академія, 2000. — Т. I. — 863 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою готельно-туристичних та харчових технологій
Миколаївського міжрегіонального інституту розвитку людини
Відкритого міжнародного університету розвитку людини “Україна”
(протокол № 11 від 1 липня 2011 року)*

Надійшла до редакції 23.07.2011



Иванов А. Н. Проблемы законодательства о рекреационно-оздоровительном землепользовании

Раскрывается проблема применения законодательства при формировании и функционировании рекреационно-оздоровительного землепользования на примере Николаевской области. Предлагаются пути усовершенствования законодательства, которое регламентирует рекреационно-оздоровительную деятельность в Украине.

Ключевые слова: рекреационно-оздоровительное землепользование, рекреационно-оздоровительные территории.

Ivanov, A. M. The Problems of Legislation in the Recreational-and-Sanitary Land Use

The problem of legislation is developing when recreational-and-sanitary land use formation and functioning. The ways of legislation improvement regulating recreational-and-sanitary activities in Ukraine are suggested.

Key words: recreational-and-sanitary land use, recreational-and-sanitary territory.

