

ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

УДК 349.414/415:338.48

Н. Палій,

асистент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Одеської національної юридичної академії

СКЛАД ЗЕМЕЛЬ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ВИМОГИ ЩОДО РЕЖИМУ ЇХ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ

Земельний кодекс, прийнятий 25 жовтня 2001 року [1], встановлює нові категорії земель та виділяє землі рекреаційного призначення в окрему категорію. Згідно зі ст. 50 Земельного кодексу, до земель рекреаційного призначення належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів, тобто їх використання задовольняє передусім публічні інтереси. Землі рекреаційного призначення забезпечують задоволення оздоровчих, пізнавальних, культурно-розважальних та інших життєво необхідних потреб людини, в процесі їх використання люди мають можливість відновлювати життєві сили і працездатність. Використання земель рекреаційного призначення згідно з їхнім цільовим призначенням повинно мати безспірний пріоритет, оскільки вони забезпечують задоволення як сучасних, так і перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших публічних інтересів суспільства [2].

Правовий режим земель рекреаційного призначення не обов'язково передбачає їх безперервне використання для рекреаційних цілей, але можливість такого використання повинна бути забезпечена. Вона досягається або завдяки наявності на цих землях природних об'єктів і комплексів, що роблять їх придатними для організації відпочинку населення, або шляхом створення відповідних штучних об'єктів. Лише землі, придатні для організації відпочинку населення, можуть бути віднесені до земель рекреаційного призначення.

До складу земель рекреаційного призначення, відповідно до ст. 51 Земельного кодексу України, належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Наростання урбанізаційних процесів, значне погіршення якості природного середовища в умовах великих міст і міських агломерацій, ускладнення виробництва, суттєва зміна характеру життєдіяльності людини сформували суспільну потребу в рекреації. Тому особливо цінними є землі рекреаційного призначення в межах населених пунктів.

Земельним фондом міста називається сумарна площа земель у межах міста. Усі території у межах міста є міськими землями. Це найважливіша частина міського середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтами, рослинністю, надрами, водами, відмежована від інших земель і є базисом для життєдіяльності і відпочинку населення [3].

Правовий режим земель рекреаційного призначення в межах населених

пунктів прямо залежить від результатів зонування територій і змісту містобудівної документації. Згідно з ч. 2 ст. 59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» правовий режим приміських і зелених зон визначають сільські, селищні, міські ради під час розроблення генеральних планів відповідних населених пунктів за погодженням з радами, на території яких створюються зазначені зони [4]. Правовий режим земель рекреаційного призначення в межах населених пунктів у багатьох випадках визначається локальними землепорядними і проектними актами, а тому має певну специфіку при встановленні для кожної конкретної земельної ділянки. Причому проекти планування рекреаційних зон підлягають обов'язковій державній екологічній експертизі. Потребує негайного вирішення питання регулювання земельних відносин у містах та інших населених пунктах. Зокрема, органи місцевого самоврядування повинні здійснювати регулювання цих відносин з належним урахуванням соціально-економічного значення земель з метою створення сприятливого життєвого середовища.

Землі рекреаційного призначення в межах населених пунктів призначені для реалізації рекреаційної діяльності. Землі за межами міста є резервом для розширення території міста, а також виконують захисну і санітарно-гігієнічну роль, часто використовуються і як місце відпочинку населення.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про планування і забудову територій», визначення і раціональне розташування рекреаційних територій є одним з основних завдань планування і забудови територій [5]. Створення належних умов для відпочинку населення є пріоритетним напрямком екологічної безпеки під час планування і забудови територій.

Генеральна схема планування території України забороняє у містах зі значним рекреаційним і оздоровчим потенціалом будівництво нових і розширення діючих промислових підприємств, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочивальників, чи таких, що можуть

негативно вплинути на природні рекреаційні ресурси. Генеральні плани населених пунктів встановлюють межі рекреаційних зон, а також режим земель рекреаційного призначення в межах населених пунктів.

Забезпечення санітарно-гігієнічних, екологічних, архітектурних і містобудівних вимог до організації земель рекреаційного призначення в межах населених пунктів регулюється Державними санітарними правилами планування і забудови населених пунктів. Дані правила передбачають рівномірне і безперервне озеленення територій рекреаційних зон, які повинні створюватися якнайдалі від промислових та інших об'єктів, що негативно впливають на природні рекреаційні ресурси.

Земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів виконують рекреаційні функції. Це землі міських лісів, парків, лісопарків, бульварів, скверів, садів житлових районів тощо. Земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів є тією матеріальною основою, що забезпечує збереження і відновлення міського природного середовища.

Зі зростанням міст і погіршенням екологічної ситуації землі рекреаційного призначення в межах населених пунктів стають засобом забезпечення підтримання сприятливого навколишнього природного середовища в містах. Поряд з естетичними, рекреаційними функціями вони відновлюють природне середовище, збагачуючи повітря киснем.

До складу земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів. Землі рекреаційного призначення, на яких розташовані будинки відпочинку та пансіонати, також підлягають функціональному зонуванню. Відповідно до Державних санітарних правил розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів межі зон відпочинку та функціональне зонування їх територій повинні відповідати вимогам містобудівних і гігієнічних нормативів.

На територіях зон відпочинку забороняється будівництво нових і розширення

та реконструкція діючих виробничих і інших об'єктів, не пов'язаних з безпосереднім обслуговуванням відпочивальників і населення. Вибір територій для зон відпочинку здійснюється на підставі техніко-економічних обґрунтувань, а також комплексної оцінки природних рекреаційних ресурсів з урахуванням нормативів екологічної безпеки вмісту шкідливих речовин в ґрунтах і ґрунтових водах. Результатом планування і створення рекреаційних об'єктів має бути відсутність руйнівного впливу їх діяльності на природні рекреаційні ресурси.

До земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки, зайняті територіями об'єктів фізичної культури і спорту. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» в ст. 1 дає визначення поняттю «спорт» як органічній частині фізичної культури, особливій сфері виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності [6]. Соціальна цінність спорту визначається його дійовим стимулюючим впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення.

Фізична культура являє собою складову частину загальної культури суспільства, що спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості. Вона є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх стосунків між народами і зміцнення миру.

Функціональним призначенням земель рекреаційного призначення, зайнятих територіями об'єктів фізичної культури і спорту, є проведення спортивних заходів. Під спортивними заходами розуміють проведення змагань, розваг, свят, фестивалів тощо.

Землі рекреаційного призначення, що використовуються для спортивної діяльності, повинні бути забезпечені належною матеріально-технічною базою з відповід-

ним спортивним реманентом і спорудами. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» у ст. 29 забороняє перепрофілювання та ліквідацію фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд на землях рекреаційного призначення без зведення рівноцінних споруд. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають здійснювати контроль за використанням спортивних об'єктів, розташованих на землях рекреаційного призначення.

Власники фізкультурно-оздоровчих і спортивних об'єктів на землях рекреаційного призначення зобов'язані забезпечувати їх безпечний для людей і природних рекреаційних ресурсів стан. Адміністрація фізкультурно-оздоровчих споруд і організатори спортивних заходів несуть відповідальність за їх організацію на землях рекреаційного призначення, а також упорядковувати їх відповідно до санітарних, екологічних, містобудівних та інших вимог. Такі вимоги затверджені Кабінетом Міністрів України.

Експлуатація небезпечного для людей і рекреаційних ресурсів спортивного обладнання на землях рекреаційного призначення забороняється. Таким чином, спеціальний правовий режим земель рекреаційного призначення, що використовуються для спортивної діяльності, крім вимог до організації рекреаційної інфраструктури і забезпечення охорони рекреаційних ресурсів передбачає також вимоги до забезпечення безпечного використання спортивних споруд.

Одним з найбільш ефективних видів рекреаційної діяльності є туризм. Тому рекреаційна територія визначається як складова земельного фонду, що використовується в туризмі та відпочинку.

Оскільки законодавець у ст. 50 Земельного кодексу України цільовим призначенням рекреаційних земель визначає туризм, а у ст. 51 Земельного кодексу України до земель рекреаційного призначення відносить земельні ділянки, зайняті територіями туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних

об'єктів, то ми вважаємо необхідним навести визначення поняття «туризм». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про туризм», туризм визначається як тимчасовий виїзд особи з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці перебування [7]. Здійснення туристичної діяльності неможливе без використання наданих для цих потреб земельних ділянок, що володіють туристичними цінностями.

Слід визнати, що туристична галузь набуває дедалі більшого значення для розвитку економіки та соціальної сфери в Україні, стрімко інтегрується у світову туристичну індустрію. Пріоритетний напрям розвитку в'їзного та внутрішнього туризму є важливим чинником підвищення якості життя в Україні, утворення додаткових робочих місць, поповнення валютних запасів держави та підвищення її авторитету на міжнародній арені.

На підтвердження цього постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. була затверджена Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки [8]. Ця Програма передбачає здійснення таких заходів: створення та ведення державного кадастру рекреаційних ресурсів туризму; проведення інвентаризації та оцінки природних та історико-культурних ресурсів; установлення межі охоронних зон усіх видів об'єктів природно-заповідного фонду та необхідних резервованих територій для розвитку курортів, рекреаційного комплексу та туризму; розроблення методики та визначення норм максимально допустимого антропогенного навантаження у межах рекреаційних територій; виконання робіт з відновлення ландшафтів та поліпшення упорядкування рекреаційних територій.

Рекреаційні території призначені для відпочинку і туризму населення, знаходяться на межі двох зон — природної і культурної, оскільки в такі зони входять не лише природні об'єкти, але й об'єкти культури. Тому до земель рекреаційного призначення можуть бути віднесені землі, на яких розташовані музеї. На ці землі

поширюється дія законодавства про музеї та музейну справу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про музеї і музейну справу», музеї — це культурно-освітні та науково-дослідні заклади, призначені для вивчення, збереження та використання пам'яток природи, матеріальної і духовної культури, прилучення громадян до надбань національної і світової історико-культурної спадщини [9].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про музеї і музейну справу», на території, відведеній для музею, забороняється діяльність, що суперечить його функціональному призначенню або може негативно впливати на стан зберігання музейного зібрання, а також інша діяльність, яка є несумісною з діяльністю музею як закладу культури. Правовий режим земель музеїв може передбачати їх функціональне зонування. На їх території згідно з статутом може бути виділено зони: заповідна — для зберігання і охорони найбільш цінних історико-культурних комплексів і окремих об'єктів; експозиційна — для стаціонарного демонстрування великогабаритних музейних предметів і використання в культурно-пізнавальних цілях; наукова — для проведення науково-дослідної роботи; рекреаційна — для відпочинку та обслуговування відвідувачів музею; господарська — для розміщення допоміжних господарських об'єктів.

Музей, згідно зі ст. 12 зазначеного Закону, здійснює користування землею, іншими природними ресурсами та несе відповідальність за дотримання норм щодо їх охорони і раціонального використання згідно з чинним законодавством.

До земель рекреаційного призначення належать також землі, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації. Відповідно до п. «г» ч. 1 ст. 121 Земельного кодексу України розміри земельних ділянок, які безоплатно передаються громадянам для індивідуального дачного будівництва, не повинні перевищувати 0,1 гектара. Земельні ділянки для дачного будівництва надаються в загальному порядку. Забудова дачних ділянок здійснюється відповідно до містобудівних вимог.

Розвиток рекреації в кожен історичний період був тісно пов'язаний з політико-економічною ситуацією в країні. Зміни в політиці, економіці та соціальній сфері, що відбулися за останні роки, безпосередньо вплинули на сучасний стан і майбутній розвиток рекреації в Україні.

Характерною особливістю в зміні рекреаційного попиту населення є посилення інтеграція рекреаційної діяльності з господарською активністю. Для переважної частини населення вже важко відділити потребу у відпочинку від прагнення мати власне друге житло, свою землю, брати участь у виробництві сільськогосподарської продукції. У зв'язку з цим за останні роки зросла популярність відпочинку на дачах, садових ділянках і в сільських будинках.

Повинні отримати поширення і нові для країни рекреаційні установи, такі як малі сільські готелі, туристичні селища і рекреаційні центри для сімейного відпочинку, створення яких потребує менших витрат і дає змогу організувати більш дешевий відпочинок для родин. Організація відпочинку в подібних установах може бути налагоджена як по путівках, так і на умовах оренди з правом подальшого викупу у власність.

Ненадійність соціально-економічного становища, політична нестабільність, нерозвиненість сфери рекреаційного обслуговування помітно скоротять потік іноземних туристів в Україну. Разом з тим ресурси країни вже в найближчому майбутньому можуть зацікавити іноземного туриста. Наявність в Україні екологічно чистих територій, їх поєднання з культурно-історичними цінностями створюють непогані передумови для організації екологічного туризму — напрямку, що швидко розвивається у світовому та європейському туристичному русі.

Ключові слова: землі рекреаційного призначення; земельні ділянки; рекреаційні території; рекреаційні зони; склад земель; туризм.

Важливе значення для правового режиму земель рекреаційного призначення, які використовуються для організації відпочинку населення,

туризму та проведення спортивних заходів має класифікація земель за категоріями залежно від їх цільового призначення, що дозволяє забезпечити диференційований підхід до правового регулювання земельних відносин у рамках загального правового режиму всіх земель.

Classification of the lands depending on their special purpose has a great importance for the legal status of the lands used for recreation, tourism and sports competitions. This allows to provide a differentiated approach to the legal regulation of the landowners according to the general legal status of all the lands.

Література

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — №3-4. — Ст. 27.
2. Земельне право України: Підручник / за ред. О. О. Погрібною та І. І. Каракаша. — Вид. 2-ге перероб. і допов. — К.: Істина, 2009. — С. 369.
3. Моніторинг і охорона земель: Навч. посіб. / В. О. Аніщенко, В. О. Боровий — Чернівці, 2006. — С. 64.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №41. — Ст. 546.
5. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.
6. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 14. — Ст. 80.
7. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 31. — Ст. 241.
8. Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 583 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 18. — Ст. 935.
9. Про музеї і музейну справу: Закон України від 29 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 25. — Ст. 191.