



# ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

І. О. Костяшкін,\* А. С. Лисоконь\*\*

## ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЗАГАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ГРОМАДЯН НА ЗЕМЛЯХ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Земельна ділянка як просторово і функціонально визначене ціле призначена не лише для задоволення потреб власника (спеціального користувача), а й, залишаючись частиною земної поверхні, являє собою споживчий інтерес для суспільства в цілому як територія, здатна задовольняти духовні, естетичні, оздоровчі, рекреаційні потреби населення, виступати засобом сполучення в процесі реалізації права загального землекористування громадян.

Конституцією України визначено право кожного громадянина на користування природними об'єктами (землями, лісами, водами тощо) відповідно до закону (ст. 13)<sup>1</sup>. Безперечно, що зазначене вище конституційне право кожного громадянина на користування природними ресурсами, у нашому випадку землями, реалізується, перш за все, в процесі здійснення права загального землекористування громадян.

На доктринальному рівні питання реалізації права загального землекористування в рекреаційній сфері стали предметом наукових досліджень, зокрема в працях В. І. Андрейцева, М. В. Шульги, А. Г. Бобкової, О. М. Ткаченко, які розмежовують право загального та спеціального використання рекреаційних, курортних, лікувально-оздоровчих зон<sup>2</sup> і отримали певне законодавче регулювання у положеннях Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"<sup>3</sup>. Однак у силу невизначеності механізмів реалізації права загального землекористування в Земельному кодексі України<sup>4</sup>

© Костяшкін І. О., Лисоконь А. С., 2007

\* доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

\*\* директор Хмельницької регіональної філії Державного підприємства "Центр державного земельного кадастру" при Державному комітеті земельних ресурсів

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.2001 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>2</sup> Андрейцев В. І. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. / За ред. В. І. Андрейцева. — К.: Істина, 2001. — С. 205; Бобкова А. Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06; 12.00.04 / Донецкий национальный ун-т; ИЭПИ НАН Украины. — К., 2001. — С. 154.

<sup>3</sup> Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

<sup>4</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.



(далі — ЗК України), інших нормативно-правових актах та відсутність ґрунтовних доктринальних досліджень з цього приводу вимагає належного наукового осмислення у контексті вдосконалення чинного законодавства та потреб практики у відповідній сфері.

Характерною ознакою права загального землекористування є задоволення рекреаційних, оздоровчих, лікувальних, естетичних, інших потреб громадян. До земель, використання яких безпосередньо пов'язане із реалізацією названих потреб, можна віднести землі рекреаційного призначення.

Загальнодоступне користування зазначеними землями здійснюється громадянами в силу належних їм природних прав, що виникають і існують як результат їхнього народження та життєдіяльності. Воно передбачає користування земельними ділянками, водними об'єктами, лісовою і нелісовою рослинністю й іншими об'єктами природи лікувально-рекреаційного фонду для задоволення оздоровчих, рекреаційних та інших цілей. При цьому право загальнодоступного користування територіями рекреаційного фонду потребує обов'язкового законодавчого закріплення та регламентації, по-перше, з метою недопущення безпідставних обмежень у його реалізації, і, по-друге, усунення негативного антропогенного впливу в процесі його здійснення.

Використовуючи комплексний підхід у встановленні правового режиму природних ресурсів лікувально-рекреаційного фонду, слід зазначити, що право загальнодоступного користування поширюється перш за все на відповідні земельні ділянки, адже земля є базовим природним ресурсом, місцем існування всіх інших природних компонентів, використання яких безпосередньо пов'язане та неможливе без використання земельної ділянки.

Спробуємо дослідити можливості та порядок здійснення громадянами права загального землекористування щодо земель рекреаційного призначення, враховуючи особливості їх правового режиму та еколого-правові дослідження щодо використання відповідних природних комплексів.

ЗК України виділяє землі рекреаційного призначення як окрему категорію земель, що використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. Запропоноване визначення, в певній мірі, дає уявлення про порядок використання вказаних земель. Очевидно, що організацію відпочинку здійснює спеціальний землекористувач, тобто певна особа, за якою закріплена визначена земельна ділянка на праві власності постійного користування чи оренди. Водночас, організація відпочинку має на меті задоволення відповідних потреб широкого кола осіб, що використовуватимуть відповідну земельну ділянку за власним волевиявленням без оформлення щодо неї будь-яких правостановлюючих документів.

Хоча законодавець закріпив право приватної власності на землі рекреаційного призначення, основною правовою формою їх використання в даний час є користування. В. І. Андрейцев, характеризуючи правовий режим земель рекреаційного призначення, відзначає, що їх використання здійснюється на титолі права загального та тимчасового спеціального землекористування з дотриманням правил пожежної, екологічної безпеки та санітарно-гігієнічних вимог<sup>5</sup>. На думку Л. А. Бондаря, право використання земель рекреаційного призначення буває загальним та спеціальним<sup>6</sup>. Право загального користування цими землями, як правило, здійснюється відпочиваючими, які користуються землями рекреаційного

<sup>5</sup> Андрейцев В. І. Вказ. праця. — С. 296.

<sup>6</sup> Земельное право Украины: Учеб. пособие / А. М. Беженарь, Е. С. Бердников, Л. А. Бондар и др.; Под ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша. — К.: Истина, 2002. — С. 309.



призначення безоплатно на умовах, встановлених законодавством, власниками чи користувачами цих земель. При цьому вони можуть оплачувати рекреаційні послуги, але не є суб'єктами плати за землю.

Відповідно до ст. 51 ЗК України землі рекреаційного призначення можна розмежувати на земельні ділянки: 1) на яких розташовані природні рекреаційні ресурси (зелені зони і зелені насадження населених пунктів, навчально-туристичні й екологічні стежки, мальовничі місця, що є об'єктом туризму, і т. д.); 2) на яких розташовані штучно створені рекреаційні ресурси (будинки рибалок і мисливців та ін.); 3) комплексні — на них розташовані як природні, так і штучні рекреаційні ресурси (дачі, туристичні бази, табори і т. д.)<sup>7</sup>. Запропонована класифікація дозволяє виділити безпосередній об'єкт права загального землекористування в межах названої категорії земель — це земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, мальовничі місця, що є об'єктом туризму і т. д.

Враховуючи той факт, що використання земельної ділянки в рекреаційних цілях обумовлено перш за все розташованими тут іншими природними ресурсами, видається доцільним застосовувати ландшафтний підхід до організації використання земель, тобто використання земельної ділянки розглядається у комплексі з наявними на ній природними ресурсами. Під рекреаційними природними ресурсами розуміються природні компоненти навколишнього середовища, що в силу таких властивостей як унікальність, наявність відновлювально-оздоровчих факторів і естетичної привабливості можуть бути використані для організації різних форм рекреаційних занять з метою відпочинку, туризму й оздоровлення<sup>8</sup>.

Актуальним у зв'язку з цим видається питання про співвідношення земель рекреаційного призначення і рекреаційних зон. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" виділяє рекреаційні зони, тобто ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму, а правовий режим цих зон визначається органами місцевого самоврядування. Оскільки землі рекреаційного призначення відповідно до ст. 50 ЗК України відповідають зазначеним вимогам, варто визнати, що на всі землі рекреаційного призначення поширюється правовий режим рекреаційних зон, встановлений екологічним законодавством. Більше того, землі рекреаційного призначення становлять базовий простір для створення таких зон.

При цьому використання земельних ділянок в рекреаційних цілях може здійснюватись в межах будь-якої категорії земель, що придатні для потреб рекреації: на землях сільськогосподарського призначення — земельні ділянки загального користування (полезахисні лісосмуги, ґрунтозахисні споруди, території інших зелених насаджень); на землях промисловості, транспорту, зв'язку, оборони, іншого несільськогосподарського призначення — місця скупчення рослинності та зелених насаджень, смуги зелених насаджень упродовж автомобільних шляхів, залізниць тощо; на землях водного фонду — земельні ділянки прибережних захисних смуг вздовж річок, морів і навколо водойм та інші ділянки (акваторії) водойм, що використовуються для мети рекреації (ст. 64 ВК України); на землях природоохоронного, історико-культурного призначення (землі національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток

<sup>7</sup> Там само. — С. 305.

<sup>8</sup> Советское земельное право: Учебник / Под ред. Н. И. Краснова. — М.: Юрид. лит., 1981. — С. 73.



садово-паркового мистецтва, окремі зони охорони пам'яток культурної спадщини, зокрема зона ландшафту, що охороняється)<sup>9</sup>.

З іншого боку, виділення земель рекреаційного призначення в окрему категорію дозволяє вести мову про їх розмежування з іншими категоріями земель. Так, загальна площа природних рекреаційних ландшафтів нашої країни складає 9,4 млн. га (15,5 % території країни), а їхня одночасна рекреаційна ємність — майже 50 млн. чоловік. Разом з тим площа земель рекреаційного призначення складає лише близько 100 тис. га<sup>10</sup>.

Для прикладу, порівняльний аналіз правового режиму земель рекреаційного й історико-культурного призначення показує, що коли той чи інший об'єкт віднесений до об'єктів культурної спадщини і включений до державного реєстру відповідно до Закону України "Про охорону культурної спадщини"<sup>11</sup>, землі, на яких розташований даний об'єкт, підлягають переводу в категорію земель історико-культурного призначення відповідно до ст. 34 цього Закону. Таким чином, незважаючи на те, що історико-культурні об'єкти найчастіше є об'єктами туризму і рекреації, землі, на яких вони розташовані, наділені особливим правовим режимом, що передбачає охорону цих об'єктів.

Аналіз законодавства України показує, що поняття рекреаційної зони ширше поняття земель рекреаційного призначення: рекреаційні зони можуть створюватися не тільки на землях рекреаційного призначення, але і на землях природно-заповідного й іншого природоохоронного призначення, на землях водного і лісового фондів<sup>12</sup>. Але їх перехід у категорію земель рекреаційного призначення обов'язково означає створення на даній земельній ділянці рекреаційної зони<sup>13</sup>.

Право користування рекреаційними зонами, на думку А. Г. Бобкової, аналогічно здійснюється у двох видах: загальне і спеціальне<sup>14</sup>. Загальне користування здійснюють громадяни в порядку, передбаченому законодавством України і визначеному місцевими радами. Це користування парками, скверами, садами населених пунктів; водними об'єктами для оздоровчих цілей в місцях, які влаштовуються відповідними місцевими радами.

Залежно від місцезнаходження земельної ділянки і виду розташованих у її межах природних ресурсів і факторів, правовий режим рекреаційних зон відрізняється визначеними особливостями, що у свою чергу, зумовлює права й обов'язки користувачів, а також види користування такими територіями.

Так, правовий режим земель під зеленими насадженнями населених пунктів, що використовуються у рекреаційних цілях (міські парки, парки культури і відпочинку, сквери, бульвари, набережні, лісопарки, лугопарки, гідропарки), встановлюється відповідно до Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України, які затверджені наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 10 квітня 2006 року<sup>15</sup>. Правовий режим земель, що використовуються для туризму, визначений законодавством

<sup>9</sup> Андрейцев В. І. Вказ. праця. — С. 294.

<sup>10</sup> Земельное право Украины: Учеб. пособие / А. М. Беженарь, Е. С. Бердников, Л. А. Бондар и др.; Под ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша. — К.: Истина, 2002. — С. 302.

<sup>11</sup> Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. // ВВР. — 2000. — № 39. — Ст. 333.

<sup>12</sup> Рекреационные системы / Под ред. Н. С. Мироненко. — М.: Изд-во МГУ, 1986. — С. 83-113.

<sup>13</sup> Земельное право Украины: Учеб. пособие / А. М. Беженарь, Е. С. Бердников, Л. А. Бондар и др.; Под ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша. — К.: Истина, 2002. — С. 306.

<sup>14</sup> Бобкова А. Г. Указ. работа. — С. 154.

<sup>15</sup> Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: Наказ Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 10.04.2006 р. // ОВУ. — 2006. — № 31. — Ст. 2276.



про туризм, зокрема Законом України “Про туризм”<sup>16</sup>. Законом України “Про фізичну культуру і спорт”<sup>17</sup> визначено правовий режим використання земель, на яких здійснюється спортивна діяльність. Правовий режим зелених зон навколо населених пунктів визначається відповідно до ЛК України, Порядку розподілу лісів на групи, віднесення їх до категорії захисту і виділення особливо захисних земельних ділянок лісового фонду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 557<sup>18</sup>.

При цьому в будь-якому випадку правовий режим відповідних територій підпорядкований головній меті — забезпечення можливості їх масового використання для задоволення рекреаційних, оздоровчих потреб населення на титулі права загального землекористування.

Певні обмеження щодо реалізації права загального землекористування можуть стосуватись земель, зайнятих рекреаційно-оздоровчими об’єктами. Створення будинків відпочинку, пансіонатів, туристичних баз, туристичних притулків, баз відпочинку й інших рекреаційно-оздоровчих об’єктів врегульовано Державними санітарними правилами розміщення, облаштування й експлуатації оздоровчих закладів, затвердженими наказом Міністерства охорони здоров’я України від 19 червня 1996 року № 172<sup>19</sup>. Санітарні правила передбачають такі функціональні зони рекреаційно-оздоровчих об’єктів: спальна, господарсько-службова, зона відпочинку, ігрова. Якщо ігрова зона та зона відпочинку є безпосереднім об’єктом права загального землекористування, то доступ до спальної чи господарсько-службової зон є обмеженим. Аналогічні обмеження можуть стосуватись земель, на яких розташовані музеї відповідно до Закону України “Про музеї і музейну справу”<sup>20</sup>.

Не можна віднести до об’єктів права загального землекористування земельні ділянки для дачного будівництва, які хоч і віднесені до земель рекреаційного призначення, однак використовуються, як правило, в індивідуальному порядку.

Вагомий інтерес у межах нашого дослідження викликає питання про суб’єктів права користування рекреаційними територіями. Як правило, відповідні земельні ділянки можуть бути закріплені у постійне користування чи оренду або передані у приватну власність юридичним чи фізичним особам, що здійснюють спеціальне використання вказаних територій. До них відносяться власники туристичних баз, баз відпочинку, спортивно-оздоровчих таборів, що користуються рекреаційними природними ресурсами на основі договорів оренди, укладених, як правило, з місцевими радами, та мають відповідний дозвіл на їхнє використання. Державні чи комунальні підприємства використовують такі ділянки на праві постійного користування. Право загального землекористування за таких умов, якщо не повністю, то значною мірою залежатиме від волі спеціального користувача чи, в кращому випадку, місцевої ради. Так, сходження на вершину гори Ай-петрі АР Крим є платним, частина пляжів м. Алушта є безкоштовними лише для місцевих жителів, вхід на інші платний для усіх громадян, платним є вхід на територію більшості природних об’єктів АР Крим. Виникає ситуація, коли особа змушена сплачувати кошти за прохід до морського

<sup>16</sup> Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. у ред. Закону України від 18.11.2003 р. // ВВР. — 2004. — № 13. — Ст. 180.

<sup>17</sup> Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. // ВВР. — 1994. — № 14. — Ст. 80.

<sup>18</sup> Порядок розподілу лісів на групи, віднесення їх до категорії захисту і виділення особливо захисних земельних ділянок лісового фонду, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 557 // ЗП України. — 1995. — № 10. — Ст. 254.

<sup>19</sup> Про затвердження Державних санітарних правил розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів: Наказ Міністерства охорони здоров’я // Ориєнтир. — 2002. — № 31.

<sup>20</sup> Про музеї і музейну справу: Закон України від 29.06.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 25. — Ст. 191.



узбережжя чи за відпочинок на прибережній земельній ділянці. Цілком зрозуміло, коли право загальнодоступного використання щодо визначених земель (певних зон, земельних ділянок) не встановлено законодавчо, органи державної влади чи місцевого самоврядування можуть передати відповідну земельну ділянку у власність або у користування певному суб'єкту, який уже в свою чергу встановлюватиме правила “загальнодоступного” — по суті вторинного землекористування.

Така ситуація вимагає аналізу та законодавчого регулювання правового становища осіб, що безпосередньо використовують рекреаційні території для відновлення духовних і фізіологічних сил організму, без закріплення за ними земельної ділянки, у порядку реалізації права загального землекористування. Залежно від способу його здійснення вони можуть бути розділені на організованих і неорганізованих користувачів, або, за твердженням О. М. Ткаченко, рекреантів, — осіб, що використовують рекреаційні властивості призначених для цього територій<sup>21</sup>.

Організовані рекреанти — особи, що перебувають у будинках відпочинку, оздоровчих таборах, пансіонатах, туристичних базах, використовують природні рекреаційні ресурси у відновлювально-оздоровчих цілях у спеціально відведених і обладнаних для цього місцях, дотримуючись встановленого порядку і правил використання природних рекреаційних ресурсів і факторів. Неорганізовані рекреанти здійснюють використання рекреаційних природних ресурсів і факторів у так званому “стихійному” порядку шляхом організації короткочасного відпочинку в межах природних територій, що володіють рекреаційними умовами. При цьому, як організовані, так і неорганізовані рекреанти використовують земельну ділянку рекреаційного призначення на праві загального землекористування.

Користування рекреаційними територіями передбачає наявність суб'єктивних прав. Так, громадяни у порядку реалізації права загального землекористування мають право вільно перебувати в рекреаційних зонах, відпочивати, розміщувати намети і розводити багаття в спеціально відведених для цього місцях, займатися туризмом, фотозйомкою, знайомитися з тваринним світом, з пам'ятниками природи, збирати гриби та ягоди, задовольняти інші культурні та естетичні, рекреаційні та оздоровчі потреби<sup>22</sup>.

Важливим для правової характеристики питання права загального землекористування в межах рекреаційних територій є встановлення юридичних фактів як підстав виникнення такого суб'єктивного права. Основною підставою реалізації права загального землекористування є правова норма, якою врегульовано та гарантовано відповідне право, і застосування якої не потребує будь-яких спеціальних процедур. Разом з тим, досліджуючи ознаки права загального землекористування, ми уже звертали увагу, що для суб'єкта права загального землекористування дієздатність передбачає надану громадянину можливість реалізації своєї правоздатності власними діями. На думку О. М. Ткаченко, право користування фізичних осіб, що здійснюють загальнодоступне користування рекреаційними територіями, виникає в результаті здійснення ними визначених дій, як різновиду юридичних дій, наприклад, здійснення туристичних маршрутів, прогулянок, короткочасний відпочинок у лісі, купання у водоймі, аматорське рибальство, фотополювання і т. д.

<sup>21</sup> Ткаченко О. М. Право користування природними ресурсами рекреаційних зон // Право України. — 1999. — № 5. — С. 63.

<sup>22</sup> Там само.



Сприймаючи такий підхід, можна стверджувати, що підставою виникнення права загального землекористування рекреаційними територіями є відповідна правова норма та волевиявлення особи у вигляді певних дій спрямованих на реалізацію такого права. При цьому одержання дозволів для здійснення такого права користування не потрібно.

Підставою виникнення права користування рекреаційними територіями, для фізичних осіб — організованих рекреантів, як відмічає О. М. Ткаченко, є придбання (оплата) відповідної путівки, картки туриста й інших документів, що дають їм право проживати в будинках відпочинку, туристичних базах, а також користуватися розташованими в їх межах спорудами, устаткуванням спортивно-оздоровчої інфраструктури і передбачають можливість використання природних рекреаційних ресурсів, розташованих у межах територій оздоровчих установ<sup>23</sup>. Розглядаючи запропонований підхід, слід мати на увазі, що особа сплачує за певні рекреаційні послуги і не є суб'єктом плати за землю, тобто право загального землекористування у даному випадку є безкоштовним. Більше того, наявність сфери організованого відпочинку не повинна перешкоджати громадянам у реалізації права загального землекористування на земельних ділянках, що містять природні рекреаційні фактори.

Припинення права загального землекористування на землях рекреаційного призначення, як правило, не допускається, оскільки це суперечить їхньому цільовому призначенню. Про припинення права загального землекористування громадян можна говорити лише у випадку смерті особи або загибелі, чи погіршенні якості природного об'єкта до ступеня неможливості його використання в рекреаційних цілях. З іншого боку, допустимим видається обмеження права загального землекористування з метою охорони життя і здоров'я громадян, недопущення шкідливого антропогенного впливу на відповідну земельну ділянку і за іншими передбаченими законодавством підставами та в порядку, що визначений, зокрема, для реалізації права загального водокористування (ст. 47 ВК України).

Відповідні положення мають знайти належне відображення в ЗК України та законі, що регулюватиме порядок використання земель рекреаційного призначення, зокрема, шляхом закріплення права загального землекористування та недопущення безпідставних перешкод в його реалізації. Так, ст. 52 ЗК України має бути доповнена нормами наступного змісту:

— користування землями рекреаційного призначення може здійснюватись на праві загального та спеціального землекористування. Обмеження права загального користування може мати місце в порядку, передбаченому цим Кодексом лише у випадках загрози життю та здоров'ю громадян, усунення чи попередження шкідливого впливу на природні об'єкти;

— при передачі земель рекреаційного призначення у приватну власність встановлюється обмеження, визначені у гл. 15 цього Кодексу, з метою забезпечення реалізації громадянами права загального землекористування. При укладенні договору оренди земельної ділянки рекреаційного призначення визначаються умови реалізації щодо неї, права загального землекористування.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 10 від 3 травня 2007 року)*

<sup>23</sup> Ткаченко Е. Н. Право пользования курортными, лечебно-оздоровительными и рекреационными зонами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. — Х., 1999. — С. 85.