

УДК 351

М. Р. КОВАЛЬСКИЙ,
*кандидат наук по государственному управлению,
доцент кафедры туризма и общенаучных дисциплин
Киевского славистического университета*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЯМИ РЕКРЕАЦИОННОГО НАЗНАЧЕНИЯ *

Рассмотрены актуальные вопросы в сфере государственного контроля над использованием земель рекреационного назначения. Определен состав земель рекреационного назначения и механизм их разграничения.

Ключевые слова: государственное управление, земли рекреационного назначения, использование земель.

M. R. KOVAL'SKII,
*Assoc. Professor, Cand. of Publ. Admin. Sci.,
Chair of Tourism and General-Sci. Disciplines,
Kiev Slavistic University*

STATE'S MANAGEMENT OF RECREATIVE LANDS

The actual questions in the sphere of state's control over the use of recreative lands are considered. The composition of recreative lands and the mechanism of their separation are determined.

Keywords: public administration, recreative lands, use of lands.

Особое внимание на правительственном уровне уделяется охране земель рекреационного назначения, но их определение законодательством Украины несовершенно, ведь для организации отдыха населения, туризма и спортивных мероприятий могут использоваться земли любой категории, однако это не означает, что они принадлежат к землям рекреационного назначения. Таким образом, несовершенство законодательства порождает проблему управления разграничением земель рекреационного назначения и других категорий земель. И она с каждым днем становится все заметнее. Пути решения этого вопроса предложены такими учеными, как А.Г. Бобкова [1], А.А. Погрибный [2], О.Я. Лазор [3], А.Н. Третьяк [4], и другими. Следовательно, для обеспечения сохранности окружающей природной среды необходимо разработать государственный механизм управления данным разграничением.

Ценность земель рекреационного назначения состоит в том, что они пригодны для отдыха населения, здесь нет факторов, которые бы негативно влияли на здоровье человека. Государственное управление разграничением земель рекреационного назначения является производным от понятия государствен-

Ковальский Максим Романович (Koval'skii Maksim Romanovich) – e-mail: zyccompany@ukr.net.

* Статья публикуется в авторской редакции.

ного управления в целом. Под последним понимают определенный вид деятельности государственных органов, который носит исполнительный и предписывающий характер и заключается в организующем влиянии на общественные отношения путем применения государственно-властных полномочий. Государственному управлению присущи все признаки исполнительной власти; следовательно, в сфере охраны окружающей природной среды оно является видом деятельности органов исполнительной власти по реализации внутренней и внешней экологической политики государства, его внутренних и внешних экологических функций [5]. Земли рекреационного назначения требуют особой охраны путем запрета деятельности, которая препятствует или может помешать их использованию по целевому назначению, негативно влияет или может повлиять на их естественное состояние. Земельный кодекс Украины определяет следующий состав земель рекреационного назначения: земельные участки зеленых зон и зеленых насаждений городов и других населенных пунктов, учебно-туристских и экологических троп, маркированных трасс; земельные участки, занятые домами отдыха, пансионатами, объектами физической культуры и спорта, туристическими базами, кемпингами, яхт-клубами, стационарными и палаточными туристско-оздоровительными лагерями, домами рыбаков и охотников, детскими туристическими станциями, детскими и спортивными лагерями, другими аналогичными объектами; земельные участки, предоставленные для дачного строительства и сооружения других объектов стационарной рекреации *. Но следует отметить, что перечень земель рекреационного назначения не является исчерпывающим, ведь к ним также могут относиться другие земли, используемые для туристических походов и путешествий, спорта и отдыха, осмотра живописных ландшафтов и исторических достопримечательностей, наблюдения за сезонными явлениями в природе, земли для стационарного размещения луна-парков, игровых и развлекательных центров и т. п. Право пользования землями рекреационного назначения проявляется в двух формах: общем и специальном пользовании. Общее пользование осуществляют граждане в порядке, предусмотренном законодательством и определенном местными советами. Это может касаться пользования в населенных пунктах парками, скверами, бульварами и др.; применение воды в оздоровительных целях в местах, созданных местными советами; использование благоприятного климата **.

Для обеспечения рационального использования и охраны земель рекреационных зон на этих территориях определяют разные функциональные зоны: а) особо охраняемые; б) с познавательными возможностями; в) для кратковременного отдыха; г) для обслуживания посетителей; д) хозяйственного назначения [3].

Рекреационные зоны могут иметь своего землепользователя или входить в состав других видов землепользования, например, в земли лесного фонда (леса населенных пунктов), природно-заповедного фонда. Статус последней из приведенных категорий земель требует специального внимания, поскольку земли отдельных категорий природно-заповедного фонда имеют "двойную прописку": они одновременно являются землями природно-заповедного фонда и рекреаци-

* Земельный кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

** Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

онного назначения. Именно здесь чаще всего обустраиваются учебно-туристические и экологические тропы или маркированные трассы. Это касается:

– биосферных заповедников, к антропогенным ландшафтам которых, наряду с территориями традиционного земле-, лесо- и водопользования и местами поселения, относятся также рекреационные зоны;

– национальных природных парков, в пределах которых выделяют зону регулируемой рекреации (здесь организуются краткосрочный отдых и оздоровление населения, посещение особо живописных и памятных мест; разрешается устраивать и соответствующим образом оборудовать туристические маршруты и экологические тропы; запрещаются вырубki леса главного пользования, промышленные рыболовство и охота, а также другая деятельность, которая может негативно повлиять на состояние природных комплексов и объектов заповедной зоны) и зону стационарной рекреации (предназначена для размещения гостиниц, мотелей, кемпингов, других объектов обслуживания посетителей парка);

– региональных ландшафтных парков, которые одновременно являются природоохранными и рекреационными объектами, одна из основных задач которых – создание условий для эффективного туризма, отдыха и других видов рекреационной деятельности в естественных условиях с соблюдением режима охраны заповедных природных комплексов и объектов;

– дендрологических парков, позволяющих сохранить и изучить в специально созданных условиях разные виды деревьев и кустарников и их композиций с целью дальнейшего использования этих растений, в том числе в рекреационных зонах;

– зоологических парков, в пределах которых выделяется рекреационная зона, предназначенная для организации отдыха и обслуживания посетителей парка;

– парков – достопримечательностей садово-паркового искусства общегосударственного значения, которые одновременно являются природоохранными и рекреационными объектами [6].

Каждое цивилизованное государство призвано беспокоиться о жизни, здоровье, безопасности и развитии населения как основополагающей самоценности любого общества. Одним из важнейших направлений современного государственного управления являются меры, направленные на отдых и восстановление работоспособности населения. Режим управления в сфере использования земель рекреационного назначения достаточно неоднороден; проанализировав его, можно выделить черты, характерные только для одного или нескольких, но не для всех видов земель рекреационного назначения в целом. Законодательство о рекреационной деятельности дает основания для формирования общего и специальных правовых режимов, касающихся земель рекреационного назначения. Общий правовой режим действителен для всех видов земель указанной категории, независимо от того, какие рекреационные ресурсы на них расположены. Специальные правовые режимы отличаются спецификой правового регулирования [2].

Составляющими государственного контроля над использованием и охраной земель рекреационного назначения выступают: распределение и перераспределение этих земель; планирование их использования; ведение государственного земельного кадастра таких земель; осуществление контроля над соблюдением

законодательства в сфере их эффективного использования, восстановления и охраны; мониторинг этих земель; осуществление землеустройства в отношении данных земель; рассмотрение уполномоченными органами земельных споров по землям рекреационного назначения.

Интерес также вызывает разграничение земель рекреационного назначения и водного фонда. К последнему принадлежат земли, занятые: морями, реками, озерами, водохранилищами и другими водоемами, болотами и островами; прибрежными защитными полосами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями и каналами, а также земли, выделенные под полосы отведения для них; береговыми полосами водных путей. Вместе с тем яхт-клубы, дома отдыха, пансионаты, турбазы, кемпинги, детские лагеря, дачные участки и другие объекты достаточно часто располагаются вблизи водных объектов. Следовательно, пригодность земель определяется их природными свойствами (конкретными экологическими характеристиками, благоприятными для отдыха и оздоровления граждан) и расположением в живописной местности, а также отсутствием факторов, которые могут негативно влиять на здоровье людей (в том числе в случае расположения вблизи промышленных объектов). На рекреационное качество также влияют обустройство территории, наличие рекреационных объектов (театров, музеев, гостиниц, ресторанов и т. п.).

Отсутствие факторов негативного влияния на здоровье людей является законодательным требованием для земель рекреационного назначения и проверяется органами государственной санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения Украины при согласовании соответствующих проектов землеустройства согласно Методическим рекомендациям "Обследование и районирование территории по степени влияния антропогенных факторов на состояние объектов окружающей среды с использованием цитогенетических методов" МОЗ Украины. Генеральная схема планирования территории Украины предусматривает охрану и неизнурительное использование земель рекреационного назначения, включение их в национальную экологическую сеть Украины. Контроль над использованием и охраной земель — одна из важных функций государственного управления в указанной сфере общественных отношений. Его задача заключается в обеспечении выполнения органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами требований земельного законодательства Украины. Стоит обратить внимание на то, что контроль осуществляется за всеми без исключения субъектами земельных отношений, а не только за юридическими и физическими лицами; он касается всех земель независимо от форм собственности. Контроль над использованием и охраной земель представляет собой деятельность компетентных государственных органов, которая направлена на выполнение требований земельного законодательства, обеспечение гарантий реализации земельно-правовых норм и утверждение законности в земельных отношениях [7]. Он позволяет не только обнаруживать и устранять последствия земельных правонарушений, но и в случае необходимости применять меры влияния к нарушителям земельного законодательства. Этот контроль охватывает все категории земель независимо от форм собственности и

видов землепользования и распространяется на всех субъектов земельных отношений.

Также важно установление охранный зоны земель рекреационного назначения, предусматривающее наложение определенных ограничений и отягощений на права владельцев и пользователей соседних земельных участков. Проекты организации и установления границ земельных участков рекреационного назначения могут предусматривать функциональное зонирование с выделением: особо охраняемой зоны; познавательной зоны; зоны краткосрочного отдыха; зоны обслуживания посетителей; зоны хозяйственного назначения; других видов зон, предусмотренных проектом землеустройства. По характеру использования земли рекреационного назначения могут быть моновариантными (только для одного вида рекреационной деятельности), поливариантными (по очереди используются для нескольких видов рекреационной деятельности) и комплексными (одновременно используются для нескольких видов рекреационной деятельности) [1].

Управление землями рекреационного назначения имеет свою специфику. Например, управление землями зеленых зон и лесами населенных пунктов в определенных рамках осуществляет Государственный комитет лесного хозяйства Украины. Земли рекреационного назначения, используемые для спортивной деятельности, должны иметь надлежащую материально-техническую базу: необходимый спортивный инвентарь и сооружения [8]. Нормативы минимальной обеспеченности основными физкультурно-оздоровительными и спортивными сооружениями земель рекреационного назначения определяются Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины и Министерством Украины по делам семьи, молодежи и спорта. Строительство в жилых районах спортивных сооружений осуществляется в соответствии с установленными нормативами и за счет средств, направляемых государством на жилищное строительство, а также средств организаций-застройщиков. Важным градостроительным документом является генеральный план населенного пункта, который устанавливает границы рекреационных зон, а также правовой режим земель рекреационного назначения в пределах этого населенного пункта. Для отдельных микрорайонов (кварталов) или их частей может разрабатываться проект распределения территории, который будет определять зонирование земель рекреационного назначения на этих территориях. Отнесение некоторых территорий к зонам рекреационного назначения по генеральному плану населенного пункта еще не означает перевод соответствующих земель в категорию земель рекреационного назначения – это может быть осуществлено на основании землеустроительной документации, утвержденной в установленном порядке [4].

Выводы

Рассмотрение вопросов государственного управления разграничением земель рекреационного назначения дало возможность прийти к заключению о существовании особого, не присущего другим категориям земель, метода их охраны, определенного земельным законодательством Украины. Такая охрана осуществляется путем включения этих земель в состав экологической сети, ограничения их изъятия (выкупа) для других нужд и ограничения антропогенного влияния на

такі землі. Важливою задачею державного регулювання земельних відносин є удосконалення режиму використання земель рекреаційного призначення, пріоритетним напрямком якого – надання спеціального статусу особливо цінним із них. Розв'язання цієї задачі може бути здійснено:

– за рахунок внесення в діюче законодавство змін, що стосуються встановлення цільового призначення земельних ділянок, затвердження землеустроїтальної та землеоціночної документації, що стосується утворення нових земельних ділянок, шляхом передачі відповідних повноважень органам земельних ресурсів, які володіють в цих питаннях найвищим рівнем управлінської компетенції;

– при содействі розробці проектів землеустроїтальних заходів по організації та встановленню меж територій оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;

– при удосконаленні якості кадрового забезпечення органів земельних ресурсів, содействі удосконаленню та розвитку землеустроїтального формування, а також виділенню його в певну область знань.

Розв'язання вказаних завдань дозволить досягти стійкого розвитку землекористування. В економічній сфері: зростатиме інвестиційна привабливість українського землекористування, а завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зростатиме ефективність виробництва. В екологічній сфері: будуть гарантовані техногенно-екологічна безпека життєдіяльності людини, збереження та збагачення навколишнього середовища. В соціальній сфері: покращаться умови праці та життя сільського населення, буде підтримуватися сформована повноцінна життєва середовище, а також будуть усуньовані регіональні відмінності в умовах життєдіяльності на всій території України.

Список використаної літератури

1. Бобкова А.Г. Про поняття природних рекреаційних ресурсів // Право України. – 2000. – № 5. – С. 53–54.
2. Земельне право України : підруч. ; [за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша]. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
3. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади : моногр. ; [за ред. М.Д. Лесечка]. – Л. : Ліга-Прес, 2003. – С. 253–260.
4. Третяк А. Стан та шляхи розвитку земельних відносин і системи землекористування в аграрному комплексі України // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 6. – С. 4–14.
5. Лазаренко Я.М. Становлення законодавчих систем в Україні. Розвиток лісового законодавства України // Право України. – 2003. – № 3. – С. 23–27.
6. Шульга М.В., Анісімова Г.В., Багай Н.О., Гетьман А.П. та ін. Земельне право України. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 164–170.
7. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. ; [за ред. А.М. Третяка]. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – С. 180–210.
8. Добряк Д.С., Мартин А.Г. Землеустрій – наукова основа раціонального використання та охорони земельних ресурсів // Землеустрій і кадастр. – № 1. – 2006. – С. 10–16.

References

1. Bobkova A.G. *Pro ponyattya pryrodnykh rekreatsiinykh resursiv* [On the notion of natural recreative resources]. *Pravo Ukrainy – Ukraine’s Law*, 2000, No. 5, pp. 53–54 [in Ukrainian].
2. *Zemel’ne Pravo Ukrainy, za red. O.O. Pogribnogo ta I.I. Karakasha* [Ukraine’s Land Law], edited by O.O. Pogribnoi, I.I. Karakash. Kyiv, Istyna, 2009 [in Ukrainian].
3. Lazor O.Ya. *Derzhavne upravlinnya u sferi realizatsii ekologichnoi polityky v Ukraini: organizatsiino-pravovi zasady, za red. M.D. Lesechka* [Public Administration in the Sphere of Realization of the Ecological Policy in Ukraine: Organizational-Law Principles], edited by M.D. Lesechko. Lviv, Liga-Pres, 2003, pp. 253–260 [in Ukrainian].
4. Tretyak A. *Stan ta shlyakhy rozvytku zemel’nykh vidnosyn i systemy zemlekorystuvannya v agrarnomu kompleksi Ukrainy* [The state and ways of development of land relations and the system of management of lands in Ukraine’s agrarian complex]. *Zemlevporyadnyi Visnyk – Land-Use Bull.*, 2008, No. 6, pp. 4–14 [in Ukrainian].
5. Lazarenko Ya.M. *Stanovlennya zakonodavchykh system v Ukraini. Rozvytok lisovogo zakonodavstva Ukrainy* [The formation of legislative systems in Ukraine. The development of Ukraine’s forest legislation]. *Pravo Ukrainy – Ukraine’s Law*, 2003, No. 3, pp. 23–27 [in Ukrainian].
6. Shul’ga M.V., Anisimova G.V., Bagai N.O., Het’man A.P. et al. *Zemel’ne Pravo Ukrainy* [Ukraine’s Land Law]. Kyiv, Yurinkom Inter, 2004, pp. 164–170 [in Ukrainian].
7. *Upravlinnya Zemel’nymy Resursamy, za red. A.M. Tretyaka* [Control over Land Resources], edited by A.M. Tretyak. Vinnytsya, Nova Knyga, 2006, pp. 180–210 [in Ukrainian].
8. Dobryak D.S., Martyn A.G. *Zemleustrii – naukova osnova ratsional’nogo vykorystannya ta okhorony zemel’nykh resursiv* [The land-use system is the scientific base for a rational utilization and a protection of land resources]. *Zemleustrii i Kadastr – Land-Use System and Register*, 2006, No. 1, pp. 10–16 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 2 декабря 2014 г.
