



**Станіслав Батрин,**  
кандидат юридичних наук,  
молодший науковий співробітник  
відділу цивільного, трудового і  
підприємницького права  
Інституту держави і права України  
імені В. М. Корецького НАН України

УДК 349.414: 342.9

## **Правові засади публічно-приватного партнерства у сфері рекреації та рекреаційного землекористування**

Взаємодія держави і приватного сектору обумовлена необхідністю виконання державою таких функцій як проектування, фінансування, будівництво, відновлення (реконструкція, модернізація), експлуатація, пошук, обслуговування, а також інших функцій, які влада не здатна виконувати самотужки. Положеннями ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що виконання зазначених функцій здійснюється, зокрема, і у сфері туризму, відпочинку, рекреації, культури та спорту [1], - що породжує питання про засади організації відносин публічно-приватного партнерства (далі – ППП) у сфері рекреаційного природокористування.

Специфіка правової регламентації виникнення, зміни та припинення відносин ППП у сфері рекреації обумовлена тим, що відносини публічно – приватного партнерства є предметом регулювання різних галузей законодавства. При цьому, не можливо не помітити превалюючу роль у таких відносинах публічного елементу.

Доречно звернути увагу на господарсько - правові начала даних відносин: такі специфічні відносини отримують розвиток за ініціативою держави та з первинною метою задоволення суспільного, загальнокорисного, державного інтересу. Саме тому і визначення ППП як інституційного та організаційного альянсу між державою і бізнесом (запропоноване російським вченим В. Варнавським) [2, с. 189] підкреслює вагомість організаційної складової ППП, що притаманно господарському праву як галузі права, предметом регулювання якої є відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання (ст. 1 Господарського кодексу України).

З огляду на те, що правовідносини ППП містять вихідні елементи господарських, їх «широкий» суб'єктний склад подібний до складу учасників відносин у сфері господарювання (ч. 1 ст. 2 Господарського

кодексу України) : суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

«Вузкий» склад суб'єктів правовідносин у сфері ППП можна визначити через положення Закону України «Про державно-приватне партнерство». По суті, цими суб'єктами є партнери: державні органи і органи місцевого самоврядування (державні партнери) та юридичні і фізичні особи - підприємці (приватні партнери).

З метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємництва у сфері рекреації органи влади на умовах і в порядку, передбачених законом: надають партнерам земельні ділянки, передають державне майно, необхідне для здійснення підприємницької діяльності; сприяють підприємцям в організації матеріально-технічного забезпечення та інформаційного обслуговування їх діяльності, підготовці кадрів; здійснюють первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури з продажем або передачею їх підприємцям у визначеному законом порядку; стимулюють модернізацію технології, інноваційну діяльність, освоєння підприємцями нових видів продукції та послуг.

Як і в інших сферах партнерства між державою та бізнесом, механізм досягнення соціально корисного результату для держави реалізується через такі організаційно – правові форми ППП як: концесія; оренда державного майна; лізинг; угода про розподіл продукції; договір управління державним майном; договір про спільну діяльність; державно-приватні підприємства. Водночас, найбільш поширеною на сьогодні у

світі формою ППП є концесія [3, с. 325].

Слід також відзначити, що на противагу звичним інструментам державного управління, запровадження приватно-державного партнерства дозволяє підвищити ефективність використання державних ресурсів та створити привабливий інвестиційний клімат у рекреаційній галузі, а ефект від партнерства держави і приватного сектору у рекреаційній сфері, в цілому, полягає у тому, що широкі верстви населення отримують рекреаційні послуги високої якості, бізнес має привабливі об'єкти інвестування з гарантованими прибутками, а влада – економію державних ресурсів при інноваційному оновленні рекреаційних об'єктів [4, с. 204-205]. Для приватних партнерів у галузі рекреації важливо те, що ППП передбачає розподіл між сторонами фінансових ризиків, затрат, а також досягнутих результатів у наперед визначених пропорціях [5, с. 316].

Стосовно ж сфери рекреації, на даному етапі в Україні не розроблено якісного правового підґрунтя для запровадження консолідованих підходів до реалізації проектів ППП у межах різних організаційно - правових форм господарювання. На практиці, все зводиться до застосування не консолідованих правил виникнення, зміни та припинення відносин партнерства в тій чи іншій організаційній формі, а до вибіркового застосування норм цивільного, господарського, земельного, аграрного, екологічного, житлового, іншого законодавства. Як наслідок, виникає ряд нерегульованих практичних проблем, що призводить до відносно негативних результатів впровадження проектів ППП у сфері рекреації як на державному рівні, так і на рівні окремих регіонів України.

Передусім, однією з важливих умов розвитку господарювання у сфері рекреації є правове забезпечення рекреаційної діяльності, яке відповідало б її значущості для розв'язання соціальних, екологічних,

економічних проблем [6, с. 4], а також меті створення конкурентоспроможного рекреаційного ринку, під яким розуміють здатність території залучати й утримувати стабільні рекреаційні потоки за рахунок раціонального використання сприятливих природних і соціально-економічних передумов з метою задоволення попиту населення на рекреаційні послуги й одержання прибутку [7, с. 7].

Вагомим кроком у даному напрямі стало прийняття базового законодавства про ППП. Однак, слід приймати до уваги, що побудові відоманна своя специфіка, яка пов'язана з тим, що дана сфера суспільних відносин дістає доволі автономну правову регламентацію. Особливості виникнення, зміни та припинення відносин у сфері рекреації регламентовані Земельним кодексом України, Водним кодексом України, Лісовим кодексом України, Законами України «Про туризм», «Про курорти», «Про фізичну культуру і спорт», «Про культуру», «Про аквакультуру», іншими законами та підзаконними нормативними актами. В зв'язку з цим, реалізація проектів публічно - приватного партнерства може відбуватися саме з первинним врахуванням вимог даних нормативно - правових актів.

Законодавство передбачає правовий режим здійснення рекреаційної діяльності, який, перш за все полягає у тому, що держава визначає чіткі правила здійснення такої діяльності у межах рекреаційних зон, та на землях рекреаційного призначення. Саме у межах таких зон, і на зазначених земельних ділянках можуть бути реалізовані проекти ППП у сфері рекреації.

Між поняттями «рекреаційні зони» та «землі рекреаційного призначення» є певні відмінності, врахування яких має вплив на особливості реалізації проектів ППП у сфері рекреації.

Так, стаття 63 Закону України «Про охорону навколишнього приро-

дного середовища» визначає, що рекреаційними зонами є ділянки суші і водного простору, призначені для:

- організованого масового відпочинку населення ;
- туризму.

Таким чином, з огляду на поняття рекреаційної зони, можна дійти висновку, що реалізації проектів ППП у сфері рекреації можлива на ділянках суші і водного простору, які призначені для вищенаведених цілей.

В той же час, відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України серед земель України за основним цільовим призначенням, з поміж інших (землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення) виокремлюють категорію земель рекреаційного призначення.

До складу земель рекреаційного призначення Земельний кодекс України відносить 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. Такі землі, відповідно до закону, використовуються для:

- організації відпочинку населення ;

– туризму ;  
– проведення спортивних заходів (ст. 50 Земельного кодексу України).

Таким чином, Земельний кодекс України додатково розширює перелік видів діяльності (спортивна діяльність), які можуть здійснюватися в сфері рекреації, а також передбачає, що на землях рекреаційного призначення також можлива реалізація проєктів індивідуального відпочинку населення.

Головна ж відмінність поняття рекреаційної зони полягає в тому, що такі зони можуть утворюватися не лише на землях рекреаційного призначення, а й на землях природно-заповідного й іншого природоохоронного призначення, на землях водного фонду та землях лісогосподарського призначення (при цьому вагомим значенням має саме функціональне призначення використання земельної ділянки).

Так, ст. 64 Водного кодексу України (ВК) визначає порядок користування водами в рекреаційних цілях, а ст. 85 ВК передбачає користування земельними ділянками прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг водних шляхів для цих цілей. При цьому цільове призначення цих земельних ділянок як земель водного фонду України залишається незмінним.

В Лісовому кодексі України (ЛК) передбачений поділ лісів за екологічним і соціально-економічним значенням та залежно від основних виконуваних ними функцій, при цьому окремо виділяються такі категорії лісів, як ліси природоохоронного призначення та рекреаційно-оздоровчі ліси. Так, згідно з ч. 3 ст. 1 ЛК усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, становлять лісовий фонд України, а ст. 40 ЛК передбачає, що під час поділу лісів на відповідні категорії встановлюються межі лісових ділянок кож-

ної категорії. Отже, вказуючи на особливості охорони, захисту, використання та відтворення лісів у межах об'єктів природно-заповідного фонду, ст. 100 ЛК зазначає, що вони знаходяться на землях природно-заповідного фонду. Водночас рекреаційно-оздоровчі ліси розташовані на землях рекреаційного призначення, що підтверджує ст. 51 ЗК. Отже, усі ліси належать до лісового фонду і у переважній більшості розташовані на землях лісогосподарського призначення, а ліси зелених зон і зелені насадження міст та інших населених пунктів (які згідно зі ст. 4 ЛК до лісового фонду не належать) – на землях рекреаційного призначення [8, с. 317]

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що реалізація проєктів ППП у сфері рекреації полягає у встановленні відносин партнерства між суб'єктами приватного права та державою та/або територіальними громадами не тільки щодо проєктів, які будуть реалізовані на землях рекреаційного призначення, але і в цілому на ділянках суші і водного простору (включаючи землі природно-заповідного й іншого природоохоронного призначення, на окремих землях водного фонду та землях лісогосподарського призначення), які призначені для цілей організації відпочинку населення ; туризму ; проведення спортивних заходів.

Таким чином, для надання правового аналізу відносинам публічно - приватного партнерства у сфері рекреації слід приймати до уваги два критерії. По - перше, проєкти ППП у сфері рекреації можуть бути здійснені на спеціальній рекреаційній місцевості. По - друге, такі проєкти можуть бути здійснені виключно для вищенаведених цілей.

У підсумку, відтак як Закон України «Про державно-приватне партнерство» є загальним нормативно - правовим актом у сфері регламентації відносин публічно - приватного партнерства, положення спеціального законодавства про рекреацій-

ну діяльність мають неодмінно враховуватися потенційними учасниками відносин ППП як на стадії вирішення питань про ймовірний вступ у такі правовідносини, так і на подальших стадіях розвитку та припинення зазначених відносини.

### Список використаних джерел

1. *Про державно-приватне партнерство*: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>;
2. *Варнавский В. Г.* Концессии в транспортной инфраструктуре : теория, практика, перспективы / В. Г. Варнавский. – М. : ИМЭМО РАН, 2002. – С. 189;
3. *Сердюкова О. Є.* Державно – приватне партнерство як інструмент інноваційного розвитку територіальних громад / О. Є. Сердюкова // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип. 32 / за заг. ред. чл. - кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 325
4. *Анопрієнко В. О.* Джерела фінансування інноваційного розвитку рекреаційної сфери регіону / В. О. Анопрієнко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2012. – № 3 (60). – С. 204 - 205
5. *Сіташ Т. Д.* Державно-приватне партнерство в охороні здоров'я: прагматика та пріоритети / Т. Д. Сіташ, С. В. Підгасць // Інноваційна економіка. – 2012. – № 2. – С. 316
6. *Бобкова А. Г.* Правове забезпечення рекреаційної діяльності : Автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04; 12.00.06 / А. Г. Бобкова . К., 2001 . – 34 с.
7. *Страчкова Н. В.* Автономна Республіка Крим на ринку рекреаційних послуг (суспільно-географічна оцінка конкурентних позицій). Автореф. дис... канд. геогр. наук: 11.00.02 / Н. В. Страчкова; НАН України. Ін-т географії. – К., 2002. – С. 7
8. *Чуйков В. О.* Правове регулювання використання земель, що особливо охороняються: природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення / В. О. Чуйков // Земельне право України: Підручник / За ред. М. В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 317.

#### **Батрин С. П. Правові засади публічно-приватного партнерства у сфері рекреації та рекреаційного землекористування**

Взаємодія держави і приватного сектору обумовлена необхідністю виконання державою таких функцій як проектування, фінансування, будівництво, відновлення (реконструкція, модернізація), експлуатація, пошук, обслуговування, а також інших функцій, які влада не здатна виконувати самотужки.

**Ключові слова:** публічно – приватне партнерство, рекреація, землекористування, рекреаційне землекористування, рекреаційне природокористування.

#### **Батрин С. П. Правовые основы публично-частного партнерства в сфере рекреации и рекреационного землепользования**

Взаимодействие государства и частного сектора обусловлено необходимостью выполнения государством таких функций как проектирование, финансирование,

строительство, восстановление (реконструкция, модернизация), эксплуатация, поиск, обслуживание, а также других функций, которые власть не способна выполнять самостоятельно.

**Ключевые слова:** публично - частное партнерство, рекреация, землепользования, рекреационное землепользования, рекреационное природопользование.

**Batryn S. Legal basis of public-private partnership in the field of recreation and recreational land use**

Public-private partnership refers to arrangements, typically medium to long term, between the public and private sectors whereby some of the services that fall under the responsibilities of the public sector are provided by the private sector, with clear agreement on shared objectives for delivery of public infrastructure and/ or public services.

**Key words:** public - private partnership, recreation, land use, recreational land use, recreational nature.