

УДК 351

М. Р. КОВАЛЬСЬКИЙ,  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри туризму та загальнонаукових дисциплін  
Київського славістичного університету

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ \*

*Розглянуто актуальні питання у сфері державного контролю над використанням земель рекреаційного призначення. Визначено склад земель рекреаційного призначення та механізм їх розмежування.*

**Ключові слова:** державне управління, землі рекреаційного призначення, використання земель.

---

M. R. KOVAL'S'KYI,  
Assoc. Professor, Cand. of Publ. Admin. Sci.,  
Chair of Tourism and General-Sci. Disciplines,  
Kyiv 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.

Особлива увага на урядовому рівні приділяється охороні земель рекреаційного призначення, але їх визначення законодавством України є недосконалим, адже для організації відпочинку населення, туризму і спортивних заходів можуть використовуватися землі будь-якої категорії, проте це не означає, що вони належать до земель рекреаційного призначення. Таким чином, вади законодавства породжують проблему управління розмежуванням земель рекреаційного призначення та інших категорій земель. І вона з кожним днем стає дедалі помітнішою. Шляхи вирішення цього питання запропоновано такими науковцями, як А.Г. Бобкова [1], О.О. Погрібний [2], О.Я. Лазор [3], А.М. Третьак [4], та іншими. Тож для забезпечення збереження навколишнього природного середовища слід розробити державний механізм управління даним розмежуванням.

Цінність земель рекреаційного призначення полягає в тому, що вони є придатними для відпочинку населення, тут немає факторів, які б негативно впливали на здоров'я людини. Державне управління розмежуванням земель рекреаційного призначення є похідним від поняття державного управління в цілому.

---

Ковальський Максим Романович (Koval's'kyi Maksym Romanovych) – e-mail: zyscompany@ukr.net.

\* Стаття публікується в авторській редакції.

Під останнім розуміють певний вид діяльності державних органів, який має виконавчий та розпорядчий характер і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини шляхом застосування державно-владних повноважень. Державному управлінню притаманні всі ознаки виконавчої влади; отже, у сфері охорони навколишнього природного середовища воно є видом діяльності органів виконавчої влади з реалізації внутрішньої та зовнішньої екологічної політики держави, її внутрішніх і зовнішніх екологічних функцій [5]. Землі рекреаційного призначення вимагають особливої охорони шляхом заборони діяльності, яка перешкоджає чи може перешкодити їх використанню за цільовим призначенням, негативно впливає чи може вплинути на їх природний стан. Земельний кодекс України визначає такий склад земель рекреаційного призначення: земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських і екологічних стежок, маркованих трас; земельні ділянки, зайняті будинками відпочинку, пансіонатами, об'єктами фізичної культури і спорту, туристичними базами, кемпінгами, яхт-клубами, стаціонарними і наметовими туристсько-оздоровчими таборами, будинками рибалок і мисливців, дитячими туристичними станціями, дитячими і спортивними таборами, іншими аналогічними об'єктами; земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації \*. Але слід зазначити, що перелік земель рекреаційного призначення не є вичерпним, адже до них також можуть відноситись інші землі, які використовуються для туристичних походів і подорожей, спорту і відпочинку, огляду мальовничих ландшафтів та історичних пам'яток, спостереження за сезонними явищами у природі, землі для стаціонарного розміщення луна-парків, ігрових і розважальних центрів тощо. Право користування землями рекреаційного призначення проявляється у двох формах: загальному і спеціальному користуванні. Загальне користування здійснюють громадяни в порядку, передбаченому законодавством і визначеному місцевими радами. Це може стосуватися користування в населених пунктах парками, скверами, бульварами та ін.; застосування води в оздоровчих цілях у місцях, створених місцевими радами; використання сприятливого клімату \*\*.

Для забезпечення раціонального використання та охорони земель рекреаційних зон на цих територіях визначають різні функціональні зони: а) які особливо охороняються; б) з пізнавальними можливостями; в) для короткочасного відпочинку; г) для обслуговування відвідувачів; д) господарського призначення [3].

Рекреаційні зони можуть мати свого землекористувача чи входити до складу інших видів землекористування, наприклад, до земель лісового фонду (ліси населених пунктів), природно-заповідного фонду. Статус останньої з наведених категорій земель вимагає спеціальної уваги, оскільки землі окремих категорій природно-заповідного фонду мають "подвійну прописку": вони одночасно є землями природно-заповідного фонду і рекреаційного призначення. Саме тут найчастіше облаштовуються навчально-туристичні та екологічні стежки чи марковані траси. Це стосується:

\* Земельний 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.

– біосферних заповідників, до антропогенних ландшафтів яких, поряд з територіями традиційного земле-, лісо- та водокористування і місцями поселення, відносяться також рекреаційні зони;

– національних природних парків, у межах яких виокремлюють зону регульованої рекреації (тут організуються короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення, відвідування особливо мальовничих і пам'ятних місць; дозволяється влаштовувати та відповідно обладнувати туристичні маршрути й екологічні стежки; забороняються рубки лісу головного користування, промислові рибальство та мисливство, а також інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони) і зону стаціонарної рекреації (призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку);

– регіональних ландшафтних парків, які одночасно є природоохоронними і рекреаційними об'єктами, одне з основних завдань яких – створення умов для ефективного туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності у природних умовах з додержанням режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів;

– дендрологічних парків, які дозволяють зберегти і вивчити у спеціально створених умовах різні види дерев і чагарників та їх композицій з метою подальшого використання цих рослин, у тому числі в рекреаційних зонах;

– зоологічних парків, у межах яких виділяється рекреаційна зона, призначена для організації відпочинку та обслуговування відвідувачів парку;

– парків – пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, які одночасно є природоохоронними та рекреаційними об'єктами [6].

Кожна цивілізована держава покликана турбуватися про життя, здоров'я, безпеку і розвиток населення як основоположну самоцінність будь-якого суспільства. Одним з найважливіших напрямів сучасного державного управління є заходи, спрямовані на відпочинок і відновлення працездатності населення. Режим управління у сфері використання земель рекреаційного призначення є досить неоднорідним; проаналізувавши його, можна виокремити риси, характерні тільки для одного або декількох, але не для всіх видів земель рекреаційного призначення у цілому. Законодавство про рекреаційну діяльність дає підстави для формування загального і спеціальних правових режимів, які стосуються земель рекреаційного призначення. Загальний правовий режим є дійсним для всіх видів земель зазначеної категорії, незалежно від того, які рекреаційні ресурси на них розташовано. Спеціальні правові режими відрізняються специфікою правового регулювання [2].

Складовими державного контролю над використанням і охороною земель рекреаційного призначення виступають: розподіл та перерозподіл цих земель; планування їх використання; ведення державного земельного кадастру таких земель; здійснення контролю над додержанням законодавства у сфері їх ефективного використання, відновлення та охорони; моніторинг цих земель; здійснення землеустрою щодо даних земель; розгляд уповноваженими органами земельних спорів щодо земель рекреаційного призначення.

Інтерес також викликає розмежування земель рекреаційного призначення і водного фонду. До останнього належать землі, зайняті: морями, річками, озера-

ми, водосховищами та іншими водоймами, болотами й островами; прибережними захисними смугами, гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них; береговими смугами водних шляхів. Разом з тим яхт-клуби, будинки відпочинку, пансіонати, турбази, кемпінги, дитячі табори, дачні ділянки та інші об'єкти доволі часто розташовуються поблизу водних об'єктів. Отже, придатність земель визначається їх природними властивостями (конкретними екологічними характеристиками, сприятливими для відпочинку та оздоровлення громадян) і розташуванням у мальовничій місцевості, а також відсутністю чинників, які можуть негативно впливати на здоров'я людей (у тому числі у випадку розташування поблизу промислових об'єктів). На рекреаційну якість також впливають упорядкування території, наявність рекреаційних об'єктів (театрів, музеїв, готелів, ресторанів тощо).

Відсутність факторів негативного впливу на здоров'я людей є законодавчою вимогою для земель рекреаційного призначення і перевіряється органами державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України під час погодження відповідних проектів землеустрою згідно з Методичними рекомендаціями "Обстеження та районування території за ступенем впливу антропогенних чинників на стан об'єктів довкілля з використанням цитогенетичних методів" МОЗ України. Генеральна схема планування території України передбачає охорону і невиснажливе використання земель рекреаційного призначення, включення їх до національної екологічної мережі України. Контроль над використанням та охороною земель — одна з важливих функцій державного управління в зазначеній сфері суспільних відносин. Його завдання полягає в забезпеченні виконання органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог земельного законодавства України. Варто звернути увагу на те, що контроль здійснюється за всіма без винятку суб'єктами земельних відносин, а не тільки за юридичними та фізичними особами; він стосується всіх земель незалежно від форм власності. Контроль над використанням і охороною земель являє собою діяльність компетентних державних органів, яка спрямована на виконання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності в земельних відносинах [7]. Він дозволяє не тільки виявляти та усувати наслідки земельних правопорушень, але й у разі потреби застосовувати заходи впливу до порушників земельного законодавства. Цей контроль охоплює всі категорії земель незалежно від форм власності та видів землекористування і поширюється на всіх суб'єктів земельних відносин.

Також важливим є встановлення охоронної зони земель рекреаційного призначення, яке передбачає накладення певних обмежень і обтяжень на права власників і користувачів сусідніх земельних ділянок. Проекти організації та встановлення меж земельних ділянок рекреаційного призначення можуть передбачати функціональне зонування з виокремленням: зони, яка особливо охороняється; пізнавальної зони; зони короткострокового відпочинку; зони обслуговування відвідувачів; зони господарського призначення; інших видів зон, передбачених проектом землеустрою. За характером використання землі рекреаційного при-

значення можуть бути моноваріантними (тільки для одного виду рекреаційної діяльності), поліваріантними (по черзі використовуються для декількох видів рекреаційної діяльності) і комплексними (одночасно використовуються для декількох видів рекреаційної діяльності) [1].

Управління землями рекреаційного призначення має свою специфіку. Наприклад, управління землями зелених зон і лісами населених пунктів у певних межах здійснює Державний комітет лісового господарства України. Землі рекреаційного призначення, які використовуються для спортивної діяльності, повинні мати належну матеріально-технічну базу: необхідний спортивний реманент і споруди [8]. Нормативи мінімальної забезпеченості основними фізкультурно-оздоровчими і спортивними спорудами земель рекреаційного призначення визначаються Міністерством регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України та Міністерством України у справах сім'ї, молоді і спорту. Будівництво в житлових районах спортивних споруд здійснюється відповідно до встановлених нормативів і за рахунок коштів, які направляються державою на житлове будівництво, а також коштів організацій-забудовників. Важливим містобудівним документом є генеральний план населеного пункту, який устанавлює межі рекреаційних зон, а також правовий режим земель рекреаційного призначення у межах цього населеного пункту. Для окремих мікрорайонів (кварталів) чи їх частин може розроблятися проект розподілу території, який визначатиме зонування земель рекреаційного призначення на цих територіях. Віднесення деяких територій до зон рекреаційного призначення за генеральним планом населеного пункту ще не означає переведення відповідних земель до категорії земель рекреаційного призначення – це може бути здійснено на підставі землепорядної документації, затвердженої у встановленому порядку [4].

#### Висновки

Розгляд питань державного управління розмежуванням земель рекреаційного призначення дав змогу дійти висновку про існування особливого, не притаманного іншим категоріям земель, методу їх охорони, визначеного земельним законодавством України. Така охорона здійснюється шляхом включення цих земель до складу екологічної мережі, обмеження їх вилучення (викупу) для інших потреб та обмеження антропогенного впливу на такі землі. Важливим завданням державного врегулювання земельних відносин є вдосконалення режиму використання земель рекреаційного призначення, пріоритетний напрям якого – надання спеціального статусу особливо цінним з них. Вирішення цього завдання може бути здійснене:

- за рахунок внесення до чинного законодавства змін, які стосуються встановлення цільового призначення земельних ділянок, затвердження землепорядної та землеоціночної документації, яка стосується створення нових земельних ділянок, шляхом передачі відповідних повноважень органам земельних ресурсів, які володіють у цих питаннях найвищим рівнем управлінської компетенції;

- за сприяння розробці проектів землеустрою щодо організації та встановлення меж територій оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;

– за покращення якості кадрового забезпечення органів земельних ресурсів, сприяння вдосконаленню та розвитку землевпорядної освіти, а також виокремлення її в певну галузь знань.

Вирішення зазначених завдань дозволить досягти сталого розвитку землекористування. В економічній сфері: підвищиться інвестиційна привабливість українського землекористування, а завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зросте ефективність виробництва. В екологічній сфері: гарантуватимуться техногенно-екологічна безпека життєдіяльності людини, збереження і збагачення довкілля. У соціальній сфері: покращаться умови праці та життя сільського населення, підтримуватиметься сформоване повноцінне життєве середовище, а також будуть усунуті 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. Karakash* [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 zakonodavchyykh 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].

Стаття надійшла до редакції 2 грудня 2014 р.

---