

В. А. Боклаг

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри туризму та готельно-ресторанної справи
Класичного приватного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано напрями вдосконалення державного управління землями рекреаційного призначення шляхом розроблення Схем використання земель рекреаційного призначення на рівні адміністративно-територіальних одиниць та запровадження кадастру рекреаційних територій з обов'язковим проведенням інвентаризації рекреаційних об'єктів.

Ключові слова: державне управління, землі рекреаційного призначення, кадастр рекреаційних територій, туристична сфера, природні ресурси.

Постановка проблеми. Територія України характеризується різноманітними природними рекреаційними ресурсами, ефективне використання яких залежить від ухвалення управлінських рішень на державному рівні щодо використання. Вирішення питання подальшого розвитку територій із природними рекреаційними ресурсами передбачає виявлення шляхів найефективнішого використання всіх природних передумов розвитку рекреаційного господарства в різних регіонах України за умови збереження і примноження природно-ресурсного потенціалу рекреації. Плановий типовий розвиток інфраструктури територій із природним рекреаційним середовищем забезпечить раціональне використання та сприятиме розвитку багатьох галузей економіки. Наразі в нинішніх кризових умовах вирішити ці доволі важливі проблеми складно через недостатню вивченість запасів деяких родовищ природних рекреаційних ресурсів, відсутність єдиної системи обліку використання та оцінки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням методики виявлення навантаження на рекреаційні території охоронного значення присвячено праці відомих українських учених економістів В. В'юна, В. Горлачука, А. Сохничка, географів О. Бейдика, О. Любильцевевої, М. Крагили, О. Топчієва, В. Мацали, С. Стафійчук. Проблему регулювання використання та охорони рекреаційних територій у різні роки досліджували такі вітчизняні науковці: В. Андрейцев, А. Бобкова, Н. Малишева, А. Орлов, Є. Ткаченко, Т. Чебан та ін.

В умовах трансформації економіки держави управлінням рекреаційними територіями при-

свячено наукові праці таких вітчизняних учених: О. Гаркуші, М. Гродзинського, М. Давиденка, Б. Динилишина, Д. Добряка, О. Коваленка, А. Третьяка, А. Сохничка. Ці дослідження стали поштовхом для більш детального дослідження системи державного управління землями рекреаційного призначення.

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення державного управління землями рекреаційного призначення шляхом розроблення Схем використання земель рекреаційного призначення на рівні адміністративно-територіальних одиниць та запровадження кадастру рекреаційних територій.

Виклад основного матеріалу. Будучи просторовою і матеріальною основою функціонування суспільства, земля забезпечує потреби людей. Ця обставина вимагає підвищеної уваги до головного надбання і багатств України, дотримання вимог екології, збереження природного середовища і ландшафтів, економічних дій під час відведення земель для розміщення будівництва. Необхідність регулювання земельних відносин особливо зростає, зважаючи на завдання нинішнього пореформеного землекористування, яке передбачає створення еколого-безпечної та економіко-ефективної системи землекористування. Серед категорій цільового використання, які передбачено земельним законодавством, можна виділити категорії з особливим режимом використання, зокрема землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення.

Використання земель цих категорій є досить специфічним, тому державне управління ними має низку особливостей. Крім того, є низка питань щодо використання цих земель, які ще не врегульовані законодавством або потребують уточнення. Питання управління охоронними територіями тривалий термін взагалі не порушувалося.

Державне управління рекреаційними територіями спрямоване на впорядкування суспільних відносин у сфері охорони рекреаційних територій і використання рекреаційних ресурсів, покликане забезпечити реалізацію відповідних нормативноправових актів. Однак управління у цій сфері ускладнене тим, що в системі чинного екологічного законодавства України немає єдиного спеціального нормативно-правового акта, що визначає правовий режим рекреаційних територій, відсутній законодавчо визначений понятійно-термінологічний апарат у сфері рекреації. Порядок використання природних рекреаційних ресурсів, які є вирішальним фактором в організації рекреаційної діяльності та зарахуванні території до рекреаційної, регулюється лісовим, водним, природно-заповідним законодавством, а рекреаційна діяльність доволі часто розглядається через призму таких видів діяльності, як заповідна, курортна, лікувальна. Тому вирішити проблему формування ефективної управлінської системи у сфері охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів можна лише з орієнтацією на об'єкт управління з урахуванням його особливостей [8].

Поняття «землі рекреаційного призначення» можна розглядати як території, природні комплекси яких через свою особливу рекреаційну значимість вилучаються повністю або частково з господарського використання за рішенням органів державної влади. Тому необхідно врахувати такі особливості земель рекреаційного призначення, як наявність загальної, основної мети, властивої кожній категорії земель рекреаційного призначення, що виражається в організації масового відпочинку населення; різноманітність завдань, покладених на різні категорії земель рекреаційного призначення, залежно від установлених для них цілей; заборона або обмеження господарської діяльності на землях рекреаційного призначення; запровадження особливого правового режиму підвидів земель рекреаційного призначення залежно від поставлених цілей і завдань.

Законодавство про рекреаційну діяльність дає підстави виокремити загальний і спеціальний правові режими земель рекреаційного призначення. Загальний правовий режим земель рекреаційного призначення – це правовий режим, загальний для всіх земель цієї категорії незалежно від того, які рекреаційні ресурси на них розташовані. Спеціальними правовими режимами земель рекреаційного призначення є правові режими окремих видів земель рекреаційного призначення зі специфічним правовим регулюванням.

Уперше про землі рекреаційного призначення згадується в Земельному кодексі України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року, стаття 74 якого до земель рекреаційного призначення віднесла землі, призначені для організованого масового відпочинку і туризму населення, зокрема земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, кемпінгів, туристських баз, стаціонарних і наметових туристсько-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристських станцій, парків, зелених зон навколо міст та інших населених пунктів, навчально-туристських стежок, маркірованих трас, дитячих і спортивних таборів, що розташовані поза землями оздоровчого призначення [1].

Головні ознаки правового режиму земель рекреаційного призначення визначаються земельним та екологічним законодавством України. Загальні засади правового режиму використання рекреаційних зон визначаються ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою на землях рекреаційного призначення забороняється: господарська та інша діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище або може перешкодити використанню за цільовим призначенням, зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за прямим призначенням [4].

Як і будь-яка інша категорія цільового використання, землі рекреаційного призначення потребують ефективного управління з боку держави, незважаючи на те, що землі цієї категорії можуть перебувати як у державній, так і в комунальній та приватній власності. Земельні ділянки державної та комунальної власності надаються у власність і користування для розміщення об'єктів рекреаційного призначення за рішенням органів виконавчої влади або органів

місцевого самоврядування в порядку, встановленому Земельним кодексом України. Тобто надання у приватну власність є можливим без зміни цільового призначення ділянки.

Жодна категорія цільового використання, зокрема рекреаційна, не зможе задовольняти умови раціонального та оптимального використання, якщо державне управління не буде ними організовано на відповідному рівні. На практиці закон організованості та належне управління проявляється через сукупність заходів, орієнтованих на створення високого рівня функціонування рекреаційної системи, які формуються у процесі управлінської діяльності, що є методологічною основою і невід'ємним елементом організації раціонального використання й охорони рекреаційних ресурсів. Можемо зазначити, що основними інструментами управління рекреаційними зонами, територіями, ділянками є землеустрій, державний земельний кадастр, державний контроль за використанням та охороною земель, моніторинг земель, економічне регулювання раціонального землекористування, стандартизація і нормування в галузі використання та охорони земель.

Процес управління землями будь-якої категорії, зокрема рекреаційного призначення, здійснюється через систему планування, правового регулювання, контролю за використанням та охороною земель. Якщо розглядати процес планування використання земель рекреаційного призначення, то, враховуючи сучасні вимоги земельного законодавства, першочергові заходи щодо подальшого використання рекреаційних територій мають бути відображені в Загальнодержавній і регіональних програмах використання й охорони земель, які наразі розробляються досить повільно або взагалі не розробляються. Зазначимо, що планування використання земель передбачено статтею 177 Земельного кодексу України, зокрема те, що загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання й охорони. Такі програми мають розроблятися відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України і затверджуватися Верховною Радою України.

Із метою визначення перспективи щодо використання та охорони земель для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального вико-

ристання та охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреби та подальшого розвитку земель рекреаційного призначення Законом України «Про землеустрій» передбачено розробку Схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць. Отже, програми і схеми використання й охорони земель є фундаментом реалізації земельної політики та управління. Решта позицій на тлі програм і схем використання й охорони земель ідентифікуються з процесом регулювання земельних відносин.

На підставі Схем використання рекреаційних ресурсів має розроблятися проект землеустрою, який представляє сукупність нормативно-правових, економічних, технічних документів щодо обґрунтування заходів із використання та охорони земель, які передбачається здійснити протягом 5–10 і більше років [8]. Важливою умовою є необхідність детального відображення взаємозв'язку землеустрою з перспективними планами розвитку рекреаційних територій.

Державне регулювання відносин, пов'язаних із використанням земель рекреаційного призначення, здійснюється на основі низки законодавчих актів, серед яких можна визначити такі закони України: «Про туризм», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну мережу України», «Про природно-заповідний фонд», Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Земельний кодекс України. Зважаючи на актуальність питання щодо розвитку туристичної сфери в Україні, на нашу думку, доречним є прийняття Закону України «Про землі рекреаційного призначення», використання яких безпосередньо пов'язане з розвитком туристичної сфери. Крім того, наразі активно відбувається процес адміністративного реформування, що стосується подальшого розпорядження землями, зокрема рекреаційними територіями на рівні органів місцевого самоуправління [2].

Ураховуючи те, що Урядом України схвалено Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, нагальним є вирішення питання щодо розвитку рекреаційних територій, які є операційним базисом туристичної сфери. Серед напрямів реалізації Стратегії передбачено такі, як забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури шляхом проведення моні-

торингу інвестиційних пропозицій щодо розбудови туристичної інфраструктури у регіонах, а також створення Державного кадастру природних курортних територій та Державного кадастру природних лікувальних ресурсів. Реалізація таких напрямів залежить від управлінських дій органів державної влади та місцевого самоврядування, які сьогодні не є достатньо врегульованими на рівні законодавства. На нашу думку, першочерговим є створення кадастру рекреаційних територій, оскільки він є інформаційним ресурсом, який містить інформацію про природні й штучно створені рекреаційні об'єкти, без чого неможливо ухвалити адекватні рішення щодо подальшого використання території. Із цією метою необхідним є всебічне вивчення даних про рекреаційні ресурси, ступінь облаштування територій інженерною інфраструктурою, розподілу земельних ресурсів за формами власності або користування, режимом охорони й особливістю використання.

Крім того, зважаючи на застарілість інформації, якою доволі часто користуються органи влади та місцевого самоврядування під час ухвалення рішень щодо використання територій, вважаємо за необхідне проведення інвентаризації природних рекреаційних ресурсів на території природно-заповідного фонду України, яка є корисною для комплексної оцінки об'єкта, вивчення його природного рекреаційного потенціалу, планування невиснажливого екологічного туризму.

Висновки і пропозиції. Отже, прийняття раціональних та виважених управлінських рішень можливе лише за умов створення кадастру рекреаційних ресурсів, що дозволить ухвалювати виважені рішення стосовно розвитку рекреаційних територій, проведення інвентаризації рекреаційних комплексів, природно-заповідних, історико-культурних об'єктів та інших об'єктів культурної спадщини, розробки Схеми використання рекреаційних територій на рівні адміністративно-територіальних одиниць, прийняття Закону України «Про землі рекреаційного

призначення». Уважаємо, що наслідком таких дій може стати економічний розвиток тих територій, де незначні перспективи розвитку індустрії, але при цьому вони мають природні ресурси для розвитку рекреації, що забезпечить зростання доходів населення і збереження історичного та культурного середовища. Таким чином, рекреаційно-оздоровчий комплекс України має бути одним із чинників економічного оздоровлення держави, забезпечити працевлаштування населення, покращання інфраструктури. При цьому визначальною є роль державних органів різних рівнів, які приймають рішення щодо політики розвитку туризму і рекреації, готують і приймають плани перспективного розвитку територій.

Список використаної літератури:

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. Погрібного та І.І. Каракаша. Київ: Істина, 2009. 600 с.
3. Марич Х.М. Органи державного управління рекреаційними територіями та їх компетенції. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34608/1/20_124-131.pdf
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 черв. 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про курорти: Закон України від 5 жовтня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 50. Ст. 435.
7. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 241.
8. Романенко М.М., Романенко А.В. Про інвентаризацію природних рекреаційних ресурсів територій природно-заповідного фонду. *Другі наукові читання пам'яті Сергія Таращука*. 6–7 квітня 2011. Миколаїв, 2011. С. 138–141.

Боклаг В. А. Усовершенствование государственного управления землями рекреационного назначения в Украине

В статье обоснованы направления совершенствования государственного управления землями рекреационного назначения путем разработки Схем использования земель рекреационного назначения на уровне административно-территориальных единиц и внедрение кадастра рекреационных территорий с обязательным проведением инвентаризации рекреационных объектов.

Ключевые слова: государственное управление, земли рекреационного назначения, кадастр рекреационных территорий, туристическая сфера, природные ресурсы.

Boklah V. A. Improvement of State Management of Recreational Lands in Ukraine

The article substantiates the directions for improving state management of recreational purpose lands through the development of recreational use land use schemes at the level of administrative-territorial units and the introduction of a cadastre of recreational areas, with an obligatory inventory of recreational facilities.

Key words: public administration, recreational land, cadastre of recreational areas, tourism, natural resources.