

УДК 338. 486

Іванов А.М., к.е.н., доцент

Одеський національний економічний університет

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕКРЕАЦІЙНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

В статті розглянуто проблемні питання рекреаційного землекористування законодавчого характеру в Україні. Виявлені певні суперечності, які мають місце в законодавстві для впровадження ефективного землекористування на рекреаційних територіях. Запропоновано шляхи інституціонального удосконалення землекористування на рекреаційних територіях.

Ключові слова: інституціональність, інституція, інституціональне забезпечення, рекреаційне землекористування, рекреаційно-оздоровчі землі.

Ivanov A.

INSTITUTIONAL ASPECTS OF RECREATIONAL LAND USE

In the article the problematic issues of recreational land use of the legislative nature in Ukraine are considered. Some contradictions, that have occurred in the legislation for the implementation of effective land use in recreational territories have been identified. The ways of institutional improvement of land use in recreational territories are offered.

Key words: institutionalism, institution, institutional support, recreational land use, recreational-and-sanitary lands.

Иванов А.Н.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕКРЕАЦИОННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

В статье рассмотрены проблемные вопросы рекреационного землепользования законодательного характера в Украине. Выявлены некоторые разногласия, которые имеют место в законодательстве для эффективного внедрения землепользования на рекреационных территориях. Предложены пути институционального усовершенствования землепользования на рекреационных территориях.

Ключевые слова: институциональность, институция, институциональное обеспечение, рекреационное землепользование, рекреационно-оздоровительные земли.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Загальнодержавна і регіональні програми використання земель, що містять систему аргументованих наукових передбачень про стан об'єкта в майбутньому, який матиме хоч і вірогідний, але досить достовірний характер, ідентифікується з процесом управління і складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання і охорони земель. Іншими словами, програми і схеми використання і охорони земель рекреаційного призначення є фундаментом реалізації земельної політики в рамках держави. Решта позицій, що стосується змісту землеустрою, на фоні програм і схем використання і охорони земель ідентифікуються з процесом регулювання земельних відносин.

Вперше за роки незалежності України проект загальнодержавної програми використання і охорони земель був розроблений державним підприємством «Головний

науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» [1] і має величезну низку суперечностей. Після ознайомлення з державною програмою виявилось, що очікуваний економічний ефект на кінець 2015 р. мав би оцінюватися близько 90 млрд. грн., з яких понад 50 млрд. грн. - на землі сільськогосподарського призначення [1], але і приблизних сум до бюджету України не приніс.

Але якщо загальнодержавну програму використання і охорони земель можна здійснити у народногосподарському плані розвитку всіх галузей економіки, то досягнути територіальної єдності щодо розвитку рекреаційних земель можна тільки при розробці загальнодержавної схеми їх використання.

Сьогодні в Україні не існує загальнодержавної програми оцінки та використання рекреаційних земель, в законодавчій базі існує багато колізій, які суперечать одна одній, відсутні чіткі і зрозумілі визначення термінів та дій, які за однаковою і зрозумілою усім методикою оцінювали вартість цих земель, їх передачу із загальнодержавної до обласних та місцевих структур управління.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Вивчення різних аспектів розвитку рекреаційного землекористування було започатковано видатним українським вченим В.І. Вернадським. Пізніше теоретичні основи з питань розвитку цієї проблеми були розвинуті М. Барановським, Ю. Бондарем, Ю. Веденіним, А. Гидбутом, В. Преображенським, В.Кравцовим, С. Харічковим, В. Шмагіною, В. Степановим, О. Топчієвим, Я. Олійником. Вагомий внесок у розвиток теорії та методології рекреаційного землекористування зроблено Д. Добряком, Л. Новаковським, В. Трегубчуком, А. Третьяком, А. Сохничем, В. В'юном, В. Горлачуком, Л. Садченко, В. Семеновим та ін.

Проекти землеустрою розглядали корифеї української науки - економісти П. Веденичєв, Д. Гнаткович, І. Залуцький, О. Канащ, І. Розумний, П. Саблук, М. Ступень, В. Юрчишин. Кожен з цих авторів аналізував нові способи організації сільськогосподарських територій.

Дослідження цих вчених стали поштовхом для землевпорядної науки в світі і Україні, але з часом мають бути доопрацьовані.

Інституціоналізм як напрямок економічної думки сформували в наукових працях американські економісти Т. Веблен, Д. Коммонс, У. Мітчелл. Еволюція інституціоналізму призвела до виникнення вузько спрямованих напрямків наукових досліджень Ф. Перру (інституціонально-соціологічного), Г. Мінз, А. Берлі (трансформації капіталізму) та Д. Гелбрейта (неоінституціоналізму) [2].

Цілі статті. Метою даної статті є аналіз інституціональних аспектів рекреаційного землекористування в Україні, виявлення недоліків та надання пропозицій щодо ефективного інституціонального забезпечення використання земельного фонду в межах рекреаційних територій.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих результатів. У науковій літературі інституціоналізм трактується по-різному. З одного боку - це «інституції» - загальноприйняті норми поведінки людей у суспільстві, які складаються зі звичаїв, традицій, норм і правил життя. З іншого боку - як «інститути» - норми поведінки, які чітко закріплені у конституції та законах держави і як правило формуються та удосконалюються в часі [3].

Аналіз інституціонального забезпечення рекреаційного землекористування в Україні засвідчує, що сьогодні існує близько 600 законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, відомчих нормативних актів, що прямо або опосередковано стосуються цього виду діяльності.

Основою нормативно-правового забезпечення рекреаційної діяльності в Україні є Конституція України, в якій питанням управління земельними ресурсами, в тому числі рекреаційним територіям присвячено статті 13, 14, 41, 124 [4].

Оскільки в більшості до складу рекреаційних територій входять об'єкти природно-заповідного фонду, слід сказати про те, що правовий акт, який визначає основи організації, охорони ефективного використання особливо охоронних природних територій, - це Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [5]. Згідно Закону України до цих земель відносяться ділянки суходолу і водного простору, природні комплекси та об'єкти, що мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та оздоровчу цінність, які вилучені органами державної влади повністю або частково із господарського використання і для яких встановлено особливий режим охорони, відтворення і використання.

Нижчою ланкою системи законів у галузі регулювання земельних відносин у сфері рекреаційного землекористування є Закон України «Про туризм» [6], «Про курорти» [7]. Крім того, ця діяльність регулюється Земельним, Лісовим та Водним кодексами, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про землеустрій» [8]. Також важливим документом, що регламентує рекреаційне землекористування є Стратегія розвитку туризму і курортів на 2016-2020 роки [9].

Незважаючи на порівняно велику кількість нормативно-правових документів, у забезпеченні нормативно-правової бази рекреаційного землекористування існує низка проблем, які потребують термінового розв'язання. До проблем слід віднести складність прийняття, некоректність, невизначеність, а іноді і відсутність окремих юридично виважених важливих понять, зокрема в законодавстві України немає чіткого визначення дефініції «рекреаційне землекористування», відсутні критерії визначення. В жодному нормативному документі відсутні визначення понять «рекреаційні землі» та «оздоровчі землі», хоча в законах ці терміни використовуються. Нами раніше доведено, що ні в якому разі неможна окремо ці поняття використовувати, а слід називати ці землі «рекреаційно-оздоровчими», грошову оцінку надавати лише рекреаційно-оздоровчих земель, а не окремо, як це сьогодні в Україні здійснюється [10].

Створення в Україні національних та регіональних природних парків відбувається на підставі Закону України «Про природно-заповідний фонд». Але з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей цих територій та об'єктів встановлюється диференційований режим щодо їх охорони, відтворення та використання згідно з функціональним зонуванням: заповідна зона, зона регульованої рекреації, зона стаціонарної рекреації та господарська зона.

Проте наявність згадуваних функціональних зон носять внутрішню суперечливість у системі земельних відносин. На прикладі національних природних парків «Бузький Гард» та «Білобережжя Св'ятослава», що у Миколаївській області, нами виявлено загрозливі для природи тенденції формування зони стаціонарної рекреації. Так, розміщення на Кінбурнській косі унікального для Європи природно-територіального комплексу стаціонарної рекреації з мережею доріг та комунікацій призведе до знищення біорізноманіття, якому немає аналогів у світі.

Що стосується природних заповідників, які згідно закону «Про природно-заповідний фонд України» не підлягають зонуванню, саме вони потребують ефективного зонування. Мова іде про те, що в межах природних заповідників різного рівня охоронності, можуть ефективно поєднуватися території суто охоронні, регульованої рекреації та господарські землі. Як приклад, можна привести територію Кінбурнського півострова, де в межах населених пунктів був створений національний заповідник. Колізія в тому, що межі заповідника розповсюджуються на сільськогосподарські землі, які входять до складу населених пунктів, а зони

регульованої рекреації чітко не встановлені і знаходяться за межами території заповідника. Ця проблема може бути вирішена тільки зі зміною поглядів законодавців щодо структури рекреаційних об'єктів.

Показово ілюструє суперечливість формування регіональних ландшафтних парків, які є природоохоронними, рекреаційними установами місцевого чи регіонального значення, що створюються з метою збереження у природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів, а також забезпечення умов для організованого відпочинку населення. Із наведеного випливає, що вони не можуть бути створені на землях загальнодержавного значення, оскільки ці землі одразу ж набувають статусу місцевого значення. Втім, стаття 84 Земельного кодексу України проголошує, що «до земель державної власності, які не можуть передаватись у комунальну власність, належать ... землі під водними об'єктами загальнодержавного значення» [1, ст. 84]. З цього випливає неправочинність створення рішенням Миколаївської обласної ради у 1995 році регіонального ландшафтного парку «Тилігульський» площею 8195,4 га, оскільки він створений за рахунок акваторії Тилігульського лиману, що має статус загальнодержавного значення.

Так само неправочинно створений регіональний ландшафтний парк «Кінбурнська коса», площа якого складає 17890,2 га. Миколаївська обласна рада 5.10.1992 року сформувало цей парк за рахунок земель державного лісового фонду на площі 12259,2 га та акваторії Чорного моря і Дніпровського лиману площею 5631 га [11]. Така проблема і зі створенням ландшафтного парку «Бузький Гард», який існує на землях державного лісового фонду. Подолати таку суперечливість можна тільки завдяки внесенню змін та доповнень до чинного законодавства.

Закон України «Про природно-заповідний фонд України» (ст. 23) не сприяє укріпленню таких парків, оскільки він не зобов'язує вилучення земель у власників чи землекористувачів, за рахунок яких цей парк створюється. Як результат - відсутній об'єкт управління рекреаційною діяльністю - сам регіональний ландшафтний парк, оскільки йому не передана земля у користування. Такі дії призводять до проблемних фактів неузгодженості земельного фонду. Як приклад, у земельному звіті Головного управління лісового і мисливського господарства Миколаївської облдержадміністрації площа лісів у Миколаївській області складає 121,1 тис. га, в тому числі покрито лісом 98,1 тис. га, з них природно-заповідного фонду - 21,2 тис. га. Ця розбіжність означає, що область має «зайву» площу землі, яка складає 21,2 тис. га. Такий підхід, на наш погляд, є вкрай неефективним. Тому на законодавчому рівні необхідно досягти порозуміння шляхом регуляторного втручання.

З огляду на особливості Причорномор'я, де рекреаційна діяльність переважно здійснюється на базі акваторії моря, лиманів, заток річок, озер, склад земель рекреаційного використання за змістом, функціями і характером прояву сьогодні є складним і суперечливим явищем. До земель рекреаційного призначення не ввійшли пляжні зони та акваторії водойм, які і визначають конкурентні переваги рекреаційних територій Причорномор'я. З одного боку, за відсутності виділення і встановлення меж таких зон повністю поширюються ознаки конфлікту, сторонами якого є туристи та відпочивальники, і з іншого - органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, оскільки, згідно Земельного кодексу України (ст. 59) для «культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей ...» [1] акваторії водойм із земель водного фонду можуть передаватись тільки на умовах оренди, а не вільного доступу до води, що впливає з чинного законодавства України.

На сьогодні існує невідповідність між загальноприйнятим визначенням «дача» «дача - це заміський будинок для літнього проживання і відпочинку» [12, с.104], та видом діяльності, який провадять власники цих об'єктів - вирощують

сільськогосподарські культури, займаються розведенням домашніх тварин і т.д. Більшість дач та дачних ділянок в межах Миколаївської області знаходиться на землях рекреаційного призначення - схили річок, межі дачних кооперативів та природоохоронних територій, в межах яких знаходяться археологічні цінності, унікальні насадження та природні копалини. 82 тисячі таких садово-дачних ділянок площею 6,4 тис. га розміщено в Миколаївській області.

З'ясовуючи питання: в чому ж головна причина таких колізій, відповідь очевидна: більшість нормативно-правових актів, що регулюють процеси рекреаційного землекористування, були прийняті протягом 1991-1999 рр. За цей період докорінно змінилися органи, які регулюють діяльність з рекреаційного землекористування. За короткий період у структурі державних органів управління в галузі туризму відбулися значні зміни. Поступово, у процесі перманентних трансформацій, в державі впроваджується змішана (європейська) модель управління туристичною діяльністю. Так, у 2000 році вперше було створено спеціалізований орган державного управління туристичною діяльністю - Державну туристичну адміністрацію, що сформована на базі багатогалузевого Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму. Пізніше її реорганізовано на Державний комітет туризму та курортів, Державну службу туризму та курортів - структурний підрозділ багатогалузевого Міністерства культури та туризму України. Згідно з Указом Президента України №444 від 8 квітня 2011 року, функцію управління туристичною сферою в Україні здійснювало Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України), тобто саме воно є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єр-міністра України - міністра інфраструктури України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів. Станом на початок 2018 року галузь входить до Міністерства економічного розвитку та торгівлі, у складі якого функціонує департамент туризму та курортів. З позицій розробки та контролю нормативно-правової бази землекористування в межах рекреаційних територій, ані Департамент, ані міністерство ефективно неспроможне здійснювати цю діяльність, адже багато питань, які стосуються рекреаційних територій (а в більшості вони є природоохоронними), стосується іншого міністерства - Міністерства екології та природних ресурсів. Так саме регуляторні питання використання земель у впорядкуванні цього ж міністерства.

Проблемним моментом управлінської системи діяльності в сфері рекреаційного землекористування України є нерозвиненість відповідних структур на регіональному рівні. Тут функціонують такі структурні підрозділи, як управління туризму, відділи з питань туризму та курортів, департаменти євроінтеграції, департаменти культури та туризму і інші варіації управлінських структур обласного рівня. Що стосується управлінь, які регулюють земельні відносини на регіональних рівнях, то вони в більшості неефективно взаємодіють з органами управлінь туризму та курортів.

Висновки. Таким чином, для ефективного інституціонального забезпечення рекреаційного землекористування в Україні слід:

1. Внести зміни до формування класифікації земель рекреаційного призначення.
2. Ухвалити Закон України «Про землі рекреаційного призначення».
3. Розробити нормативні акти, державні та галузеві стандарти, норми і правила у сфері державного земельного кадастру з метою впорядкування прав на землю, ведення державного земельного кадастру, землекористування і охорони цих земель тощо.
4. До внесення до нормативних документів понять, які стосуються рекреаційного землекористування, провести низку наукових обговорень. До нормативних документів внести чітко зрозумілі визначення понять і термінів, а також правил їх застосування.

5. Враховуючи поняття «інституції» як норми поведінки, які прийняті в суспільстві, науковцям та практикам спільно розробити кодекс туриста, норми та правила поведінки якого б відповідали нормам і правилам відвідування рекреаційних територій.

Таким чином, в Україні має бути терміново розроблено та прийняте єдине інституціональне нормативно-законодавче поле, яке б докорінно змінило правила та норми рекреаційного землекористування, а також чітко дотримувалися норми та правила відвідування рекреаційних територій населенням.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України: редакція від 31.12.2017 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Вікіпедія: Інституціоналізм [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
3. Матвійчук Л. Ю. Інституціональні аспекти раціонального використання туристичних ресурсів [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://tourlib.net/statti_ukr/matvijchuk4.htm
4. Конституція України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>
5. Закон України «Про природно-заповідний фонд України»: редакція від 18.12.2018 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>
6. Закон України «Про туризм»: редакція від 28.06.2015 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1282-15>
7. Закон України «Про курорти»: редакція від 18.12.2017 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>
8. Закон України «Про землеустрій»: редакція від 10.06.2017 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>
9. Стратегія розвитку туризму і курортів на 2016-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.knteu.kiev.ua>
10. Іванов А.М. Управління конкурентоспроможністю рекреаційно-оздоровчого землекористування: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.06 / Андрій Миколайович Іванов. – Херсон, 2011. – 182 с.
11. Про створення національного природного парку «Білобережжя Св'ятослава». Указ Президента України від 16 грудня 2009 р. №1056/2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
12. Тлумачний словник сучасної української мови: близько 50 000 слів / [уклад. І.Н. Забіяка]. – К.: Арій, 2007. – 512с.