

УДК 349.414:379.84(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.68>

ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

Платонова Є.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права

Національний університет «Одеська юридична академія»

ORCID: 0000-0002-5688-7857

Платонова Є.О. Використання земель рекреаційного призначення в Україні: правові проблеми

Стаття присвячена аналізу правових проблем використання земель рекреаційного призначення в Україні, що набули особливої актуальності в умовах воєнного стану. Увага акцентована на ключових викликах, зокрема фізичному знищенні та деградації рекреаційних територій унаслідок бойових дій, незаконному використанні, втраті економічної привабливості для інвесторів, відсутності стратегічного плану їх відновлення тощо.

Досліджено ключові правові аспекти регулювання використання цих земель, зокрема норми Земельного кодексу України, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про землеустрій» та інших законодавчих актів. Зазначено, що законодавство не містить чітких критеріїв віднесення земель до категорії рекреаційних, що створює труднощі у правозастосуванні та може сприяти їх нецільовому використанню.

Особлива увага приділена питанням власності на землі рекреаційного призначення, а також можливості їх використання на підставі права загального та спеціального землекористування. Зазначено, що переважна більшість земельних ділянок і розташованих на них рекреаційних об'єктів природного походження є об'єктами публічної власності. Проте, не виключається можливість перебування земельних ділянок рекреаційного призначення у приватній власності. Проаналізована специфіка віднесення земель до категорії рекреаційного призначення та зміни їх цільового призначення. Зазначено, що правовий режим земель рекреаційного призначення може виникнути на підставі рішень відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які ними розпоряджаються, а також документації з землеустрою.

Зроблений висновок, що врегулювання питань розробки чітких критеріїв визначення земель рекреаційного призначення, надання та зміни цільового призначення, протидії корупції, створення механізмів відновлення зруйнованих територій є ключовими напрямками вдосконалення правового регулювання їх використання. Розробка комплексної стратегії законодавчих змін та впровадження ефективних механізмів контролю за використанням рекреаційних територій сприятиме збереженню та сталому розвитку рекреаційних земель у майбутньому.

Ключові слова: землі рекреаційного призначення, туризм, використання земель, цільове призначення, земельна ділянка, земельне право, земельні правовідносини, право власності, землеустрій, містобудівна документація.

Platonova Y.O. Use of recreational lands in Ukraine: legal issues.

The article is devoted to the analysis of legal problems of recreational land use in Ukraine, which have become particularly relevant in the context of martial law. Attention is focused on key challenges, in particular, the physical destruction and degradation of recreational areas as a result of hostilities, illegal use, loss of economic attractiveness for investors, lack of a strategic plan for their restoration, etc.

The key legal aspects of regulating the use of these lands were studied, in particular the norms of the Land Code of Ukraine, the Laws of Ukraine «On Environmental Protection», «On Land Management» and other legislative acts. It was noted that the legislation does not contain clear criteria for classifying lands as recreational, which creates difficulties in law enforcement and may contribute to their misuse.

Special attention is paid to the issues of ownership of recreational lands, as well as the possibility of their use on the basis of the right of general and special land use. It is noted that the vast majority of land plots and recreational facilities of natural origin located on them are objects of public property. However, the possibility of recreational land plots being in private ownership is not excluded. The specifics of classifying lands as recreational and changing their intended purpose are analyzed. It is noted that the legal regime of recreational lands may arise on the basis of decisions of the relevant executive authorities and local governments that manage them, as well as land management documentation.

It was concluded that resolving the issues of developing clear criteria for determining recreational lands, granting and changing their purpose, combating corruption, and creating mechanisms for restoring destroyed territories are key areas for improving the legal regulation of their use. Developing a comprehensive strategy for legislative changes and implementing effective mechanisms for controlling the use of recreational territories will contribute to the preservation and sustainable development of recreational lands in the future.

Key words: recreational lands, tourism, land use, intended purpose, land plot, land law, land legal relations, property rights, land management, urban planning documentation.

Постановка проблеми. Рекреаційні території відіграють ключову роль у забезпеченні сталого розвитку суспільства, сприяють оздоровленню населення та виконують важливі екологічні функції. Проте, правове регулювання їх використання стикається з численними труднощами, що ускладнюють ефективне використання та захист цих земель від нецільового використання, незаконної забудови та екологічної деградації. В умовах воєнного стану проблематика рекреаційних земель набула нових загроз, що потребують формування сучасних правових механізмів їх ефективного використання.

Метою статті є встановлення правових проблем використання земель рекреаційного призначення в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Правова проблематика використання земель рекреаційного призначення у різних аспектах досліджувалася багатьма вітчизняними ученими, серед яких: В.І. Андрейцев, Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, Н.І. Палій, М.М. Скляр, М.В. Шульга та інші. Однак ці наукові праці цілком закономірно не враховують новітні законодавчі зміни в цій царині, що надзвичайно актуалізує висвітлення правових проблем використання земель рекреаційного призначення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Війна в Україні суттєво вплинула на використання земель рекреаційного призначення. Бойові дії, тимчасова окупація, пошкодження інфраструктури та загрози безпеці призвели до серйозних викликів у сфері використання та охорони рекреаційних територій. В Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, серед основних проблем соціально-економічного розвитку регіонів, особлива увага приділена погіршенню екологічної ситуації внаслідок бойових дій на території України [1].

Сучасне правове регулювання використання та охорони земель рекреаційного призначення ускладнено за рахунок наступних факторів:

а) *фізичне знищення та деградація земель.* Цінні рекреаційні території, особливо в регіонах бойових дій (Донецька, Луганська, Запорізька, Харківська, Херсонська області тощо), зазнали серйозних руйнувань, а саме: знищення природних об'єктів (парки, заповідники, узбережжя річок та морів) унаслідок обстрілів і вибухів; пожежі у лісопаркових зонах через бойові дії та влучання снарядів; забруднення ґрунтів та водойм уламками боєприпасів, хімічними речовинами, паливом і маслянистими відходами.

За оцінками Світового банку, пошкодження від пожеж зазнали 183,2 тис. гектарів лісів, що зумовлює знищення орієнтовно 43,1 млн. куб. метрів деревини. Внаслідок ведення бойових дій постраждало 20% природоохоронних територій, 160 територій Смарагдової мережі (29 тис. кв. кілометрів) та 16 водно-болотних угідь, що охороняються Рамсарською конвенцією (6,3 тис. кв. кілометрів), перебувають під загрозою знищення [1].

б) *замінування територій.* Велика кількість рекреаційних земель виявилися небезпечними для використання через мінні загрози та невибухові залишки боєприпасів, що майже унеможлиблює відновлення туристичних та рекреаційних об'єктів навіть після звільнення територій;

в) *незаконне використання та самозахоплення земель.* У деяких випадках війна спричинила хаотичне використання земель: самовільне будівництво, розширення приватної забудови на територіях, раніше зарезервованих для рекреації. В умовах послабленого контролю окремі забудовники намагаються незаконно змінювати цільове призначення земель з метою використання їх під житлове чи комерційне будівництво;

г) *втрата економічної привабливості та інвестицій.* Багато туристичних та рекреаційних об'єктів припинили роботу, що призвело до значних збитків для бізнесу і місцевих громад. Відсутність правової стабільності та гарантій безпеки, безперечно, стримує інвестиції у відновлення рекреаційної інфраструктури;

д) *відсутність стратегічного плану відновлення.* Попри масштабні руйнування, в країні немає єдиної державної стратегії щодо відновлення рекреаційних територій після війни. Вкрай необхідними є механізми для розмінування, екологічного відновлення та залучення коштів для реконструкції.

Нині нормативно-правове регулювання земель рекреаційного призначення є доволі розгалуженим. Так, основні положення про землі рекреаційного призначення містяться в Земельному кодексі України (глава 9), Водному кодексі України (глава 12), Лісовому кодексі України (глава 13), а також в Законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про курорти», «Про благоустрій населених пунктів», «Про туризм», «Про фізичну культуру і спорт» тощо. Проте, закону, що визначав би порядок використання земель рекреаційного призначення, на сьогодні в Україні не прийнято.

Кодифікований акт земельного законодавства у ст. 50, доволі лаконічно визначає основне і виключне цільове призначення земель рекреаційного призначення, а саме їх використання для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів.

З точки зору деталізації та визначення складу земель рекреаційного призначення, практичне значення має ст. 51 Земельного кодексу України (далі - ЗК України). Відповідно до її норм землі рекреаційного призначення включають:

- земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, туристичних баз, кемпінгів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій;
- земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів;
- земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації;
- земельні ділянки, на яких розташовані навчально-туристські та екологічні стежки, марковані траси;
- земельні ділянки об'єктів фізичної культури і спорту, яхт-клубів, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів [2].

Таким чином, склад земель рекреаційного призначення визначається шляхом закріплення невичерпного переліку земельних ділянок, які забезпечують організацію відпочинку населення, туристичну діяльність та проведення спортивних заходів. Разом з цим, майданчики для занять спортом на відкритому повітрі, об'єкти фізичної культури і спорту, які не є об'єктами нерухомості, можуть бути розміщені на земельних ділянках усіх категорій земель [3].

У науковій літературі з земельного права справедливо звертається увага на недосконалість законодавчого визначення земель рекреаційного призначення, оскільки використовуватись для потреб рекреації можуть землі будь-якої категорії, що не означає їх належність саме до земель рекреаційного призначення. Так, на землях житлової та громадської забудови можуть розміщуватися стадіони, спортивні комплекси, театри, музеї та інші рекреаційні об'єкти; землі сільськогосподарського призначення можуть використовуватися для організації сільського туризму тощо [4, с. 345].

Отже, яскравою особливістю правового режиму земель рекреаційного призначення є те, що вони мають багатофункціональне територіальне розгалуження, оскільки можуть бути визначені у межах будь-якої категорії земель, що придатні для потреб рекреації.

Проте, на відміну від земель інших категорій, які додатково до їх основного цільового призначення (обслуговування потреб водного, лісового чи сільського господарства, заповідної охорони природи тощо) використовуються також в рекреаційних цілях, використання земель рекреаційного призначення для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів, – є їх виключним цільовим призначенням. А тому на таких землях забороняється діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель (ч. 3 ст. 52 ЗК України). Разом з цим, на землях рекреаційного призначення допускається будівництво відповідно до чинної містобудівної документації об'єктів житлового та громадського призначення, що не порушують режим використання земель рекреаційного призначення. Виключення складають земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельних ділянок, зайнятих об'єктами фізичної культури і спорту, інших аналогічних об'єктів [2].

Вбачається, відсутність в законодавстві чітких критеріїв визначення земель рекреаційного призначення створює значні труднощі в їх ідентифікації, правовому регулюванні та захисті. Це призводить до неоднозначного тлумачення законодавства, створює передумови їх нецільового використання.

Використання земель рекреаційного призначення здійснюється на основі права власності, а також права загального та спеціального землекористування з дотриманням правил пожежної, екологічної безпеки, санітарно-гігієнічних норм.

Відповідно до нормативних вимог ч. 1 ст. 52 ЗК України, землі рекреаційного призначення можуть перебувати у всіх видах власності: державній, комунальній та приватній власності. Проте,

переважна більшість земельних ділянок і розташованих на них рекреаційних об'єктів природного походження є об'єктами саме публічної власності. Зазначеному твердженню в певній мірі сприяють норми Закону України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» [5]. Крім того, згідно з п. «а» ч. 4 ст. 83 ЗК України землі рекреаційного призначення населених пунктів (вулиці, проїзди, шляхи, парки, сквери, бульвари тощо) не можуть передаватися з комунальної у приватну власність. Це означає заборону приватизації зазначених земель, але вони можуть перебувати у приватній власності у тому разі, коли відповідні рекреаційні об'єкти створюються на землях приватної власності [6, с. 21].

На підставі права приватної власності можуть належати лише земельні ділянки: загального користування дачного кооперативу (ч. 2 ст. 52 ЗК України) та надані для індивідуального дачного будівництва (ст. 121 ЗК України). Отже, усі інші земельні площі і природні рекреаційні об'єкти можуть належати на праві державної чи комунальної власності з можливістю подальшого їх використання на підставі права постійного користування, оренди, сервітуту тощо.

Згідно ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», використання земель рекреаційного призначення може бути загальним і спеціальним [7]. Загальне використання цих земель, як правило, здійснюється відпочиваючими, які безкоштовно користуються землями рекреаційного призначення на умовах, встановлених законодавством і власниками (користувачами) цих земель. В даному випадку вони не є суб'єктами плати за землю, проте можуть оплачувати рекреаційні послуги. Спеціальне використання земель рекреаційного призначення здійснюється на різних правових підставах, зокрема: праві власності, постійного землекористування, оренди тощо. Суб'єкти права спеціального використання земель рекреаційного призначення користуються відповідними правами на ці землі та зобов'язані вносити плату за їх використання відповідно до законодавства України.

При встановленні специфіки віднесення земель до категорії земель рекреаційного призначення або зміні їх цільового призначення, норми земельного, містобудівного законодавства та законодавства про землеустрій є не тільки тісно переплетеними, взаємопов'язаними між собою, але, в деяких випадках, містять колізії та неузгодженості у визначенні послідовності та вимог до розробки проектів землеустрою. Зазначена правова невизначеність, надає можливості для зловживань і актуалізує проблеми незаконної зміни цільового призначення та забудови земель рекреаційного призначення. Так, суди України неодноразово розглядали справи, пов'язані зі зміною цільового призначення земель рекреаційного призначення та їх забудовою. Зокрема, Верховний суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/25350/21 наголосив на необхідності дотримання принципу законності при зміні цільового призначення земельної ділянки. Суд зазначив, що зміна цільового призначення є стадійною процедурою, яка включає розробку проекту землеустрою, його погодження та затвердження. Недотримання цієї процедури може призвести до визнання рішень органів місцевого самоврядування протиправними [8].

З урахуванням того, що переважна більшість земельних ділянок і розташованих на них рекреаційних об'єктів природного походження є об'єктами саме публічної власності, правовий режим земель рекреаційного призначення не може виникати «автоматично» внаслідок утворення чи розміщення певних об'єктів. Він може виникнути на підставі рішень відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які ними розпоряджаються, а також документації з землеустрою. Крім того, виходячи з нормативних приписів, ч. 2 ст. 20 ЗК України, віднесення земельних ділянок до певної категорії та виду цільового призначення земельних ділянок здійснюється також їх власниками щодо земельних ділянок приватної власності.

Згідно до п. «в» ст. 183 та п. «г» ч. 1 ст. 184 ЗК України встановлення меж земельних ділянок рекреаційного призначення здійснюється в ході землеустрою. Встановлення режиму рекреаційного призначення є одним із вагомих принципів, на яких базується землеустрій (п. «д» ч. 1 ст. 6 Закону України «Про землеустрій») [9]. Тобто правовий режим земель рекреаційного призначення має обов'язково встановлюватися у ході землеустрою. Відсутність належним чином затвердженого проекту землеустрою унеможливує офіційне визнання земельної ділянки як рекреаційної, що, у свою чергу, створює правову невизначеність у питаннях її використання та охорони.

Закон України «Про землеустрій» передбачає два основні види проектів землеустрою, що можуть визначати правовий режим таких земель:

1) проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки (ст. 50) - розробляється у разі формування нових земельних ділянок із земель державної, комунальної власності та зміни її цільового призначення у випадках, визначених законом. Зазначені проекти також можуть передбачати поділ, об'єднання земельних ділянок, які перебувають у власності однієї особи.

2) проект землеустрою щодо організації і встановлення меж територій рекреаційного призначення (ст. 47) - розробляється у разі необхідності визначення меж територій, що мають рекре-

аційну функцію, зокрема для формування єдиних природно-ландшафтних комплексів, охорони природних ресурсів та планування забудови рекреаційної інфраструктури [9].

Разом з цим, при розробці проектів землеустрою для земель рекреаційного призначення особливу роль відіграє містобудівна документація, зокрема генеральний план населеного пункту, план зонування території (зонінг), детальний план території тощо). Її розробка, відповідно до нормативних вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», – є обов'язковою умовою для встановлення правового режиму земель рекреаційного призначення, особливо у разі їх включення до складу населених пунктів або зміни функціонального використання [10].

Таким чином, проекти землеустрою щодо відведення земельної ділянки повинні відповідати містобудівній документації, а їх погодження відбувається з урахуванням генерального плану, плану зонування та детального плану території. В свою чергу, проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій рекреаційного призначення можуть розроблятися паралельно з містобудівною документацією, особливо якщо мова йде про нові рекреаційні зони, які раніше не були визначені в генеральному плані або зонінгу. Зміна цільового призначення земельної ділянки повинна відповідати затвердженій містобудівній документації на місцевому рівні. У випадку її відсутності, процес зміни цільового призначення може бути ускладнений або неможливий, оскільки відсутні документи, які визначають допустимі види використання земельних ділянок на відповідній території.

Вбачається, для усунення правових проблем, пов'язаних з наданням земель рекреаційного призначення або зміною їх цільового призначення, необхідно здійснити комплексну гармонізацію законодавства, шляхом внесення змін до ЗК України, Законів України «Про землеустрій» та «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо чіткого визначення співвідношення, послідовності та умов розробки проектів землеустрою.

Висновки. Аналіз наслідків впливу війни на стан використання земель рекреаційного призначення в Україні, які зазнали суттєвих втрат та пошкоджень є важливою запорукою розробки дієвих правових механізмів їх використання, охорони та відновлення з урахуванням розуміння необхідності прийняття відповідних державних програм розмінування, екологічної реабілітації та залучення інвестицій у відновлення рекреаційної та туристичної інфраструктури.

Використання земель рекреаційного призначення в Україні стикається з низкою правових проблем, що ускладнюють їх ефективне використання та охорону. Врегулювання питань розробки чітких критеріїв визначення земель рекреаційного призначення, надання та зміни цільового призначення, протидії корупції, створення механізмів відновлення зруйнованих територій є ключовими напрямками вдосконалення правового регулювання. Розробка комплексної стратегії законодавчих змін та впровадження ефективних механізмів контролю за використанням рекреаційних територій сприятиме збереженню та сталому розвитку рекреаційних земель у майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 940). *Офіційний вісник України*. 2020. № 67. Ст. 2155.
2. Земельний кодекс України: прийнятий 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності: Закон України від 27 липня 2023 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 88. Ст. 324.
4. Земельне право України: навчальний посібник / І.І. Каракаш, В.Д. Сидор, Т.Є. Харитонova та ін.; за ред. І.І. Каракаша і Т.Є. Харитоновой. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Одеса: Юридична література, 2017. 588 с.
5. Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах: Закон України від 17 березня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 400.
6. Каракаш І.І. Правове регулювання використання та охорони рекреаційно-туристичних територій та об'єктів. *Екологічне право України*. 2017. № 1-2. С. 20–26.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
8. Постанова Верховного суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 травня 2023 року (справа № 640/25350/21). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=111078200&red=1000031e4f518eebac9014bc5d8a9b730d680e&d=5> (дата звернення: 02 березня 2024 року).

9. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.
10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року. *Офіційний вісник України*. 2011. № 18. Ст. 735.