

**Кашук Т.О.,**

аспірантка кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID: 0000-0002-6810-5293

## **ЗАБУДОВА РЕКРЕАЦІЙНИХ ЗЕМЕЛЬ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ**

### **CONSTRUCTION OF RECREATIONAL LAND: LEGAL PROBLEMS**

*Статтю присвячено теоретичному аналізу співвідношення земельного та містобудівного законодавства у сфері забудови рекреаційних земель. В основу методології дослідження покладені принципи й інструментарій загальнонаукового діалектичного методу наукового пізнання. Окрім того, для повного і всебічного розкриття теми статті використано порівняльно-правовий, формально-юридичний та формально-логічний наукові методи. З'ясовано особливості організаційно-правового забезпечення забудови рекреаційних земель і запропоновано шляхи вдосконалення чинного законодавства. Обґрунтовано, що чинним вітчизняним законодавством не передбачено ефективного правового механізму захисту рекреаційних земель та дієвого інституту відповідальності за їх нецільове використання, зокрема, шляхом забудови, яка не відповідає цільовому призначенню, що значною мірою зумовлено наявними суперечностями між містобудівним та земельним законодавством. Забудова зазначених земель названими об'єктами пов'язана з вирішенням низки питань, які врегульовані чинним законодавством зазвичай фрагментарно, неповно або суперечливо, а іноді такі питання залишаються взагалі неунормованими. Зроблено висновок, що будь-яка земельна ділянка, призначена під забудову, надається не тільки для будівництва конкретного об'єкта, а і для подальшої експлуатації та обслуговування збудованого об'єкта. Земельна ділянка, яка має використовуватися для індивідуального чи колективного дачного будівництва, повинна і обслуговувати відповідний зведений об'єкт стаціонарної рекреації. Обґрунтовано, що відсутність узгодженості між містобудівним та земельним законодавством під час планування території та встановленні зонінгу призводить до знищення рекреаційних земель, які повинні використовуватися для організації відпочинку населення, туризму, проведення спортивних заходів тощо. Сьогодні актуалізується потреба вдосконалення системи правової охорони земельних ресурсів, насамперед, шляхом встановлення більш жорстких обмежень щодо цільового використання земель відповідно до їх цільового призначення та підвищення відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони рекреаційних земель.*

**Ключові слова:** землі рекреаційного призначення, дачна земельна ділянка, містобудівна діяльність, земельна ділянка, забудова земельних ділянок.

*The article is devoted to the theoretical analysis of the ratio of land and urban planning legislation in the field of recreational land development. The research methodology is based on the principles and tools of the general scientific dialectical method of scientific cognition. In addition, comparative-legal, formal-legal and formal-logical scientific methods were used for full and comprehensive disclosure of the topic of the article. The peculiarities of organizational and legal support for the development of recreational lands are clarified and ways to improve the current legislation are suggested. It is substantiated that the current domestic legislation does not provide an effective legal mechanism for the protection of recreational lands and an effective institution of liability for their misuse, in particular, by building that does not meet the intended purpose, largely due to existing contradictions between urban and land legislation. The construction of these lands by these facilities is associated with the solution of a number of issues, which are regulated by current legislation, usually in fragments, incomplete or inconsistent, and sometimes such issues remain completely unregulated. It is concluded that any land plot intended for construction is provided not only for the construction of a specific object, but also for further operation and maintenance of the constructed object. The land plot, which should be used for individual or collective country house construction, should also serve the corresponding consolidated object of stationary recreation. It is substantiated that the lack of consistency between urban planning and land legislation in spatial planning and zoning leads to the destruction of recreational lands, which should be used for recreation, tourism, sporting events and more. Today, there is an urgent need to improve the system of legal protection of land resources, primarily by imposing stricter restrictions on the intended use of land in accordance with their intended purpose and increase liability for violations of legislation in the field of protection of recreational land.*

**Key words:** recreational lands, country land plot, town-planning activity, land plot, construction of land plots.

**Постановка проблеми.** Стан правового регулювання раціонального використання, охорони, відновлення та попередження втрати земельних ресурсів набуває все більшого значення у процесі становлення та розвитку ринкової економіки в Україні.

Натомість чинним вітчизняним законодавством не передбачено ефективного правового механізму захисту рекреаційних земель та дієвого правового інституту відповідальності за їх нецільове використання, зокрема, шляхом забудови, яка не відповідає

цільовому призначенню. Значною мірою зумовлено це тим, що існують суперечності між містобудівним та земельним законодавством.

**Стан наукового дослідження проблеми.** Окремі питання, присвячені особливостям правового режиму земель рекреаційного призначення, досліджені у працях таких вчених, як В.І. Андрейцев [1], А.Г. Бобкова [2], І.І. Каракаш [3], І.О. Костяшкін [4], Т.В. Лісова [6], Н.Р. Малишева [7], Р.І. Марусенко [8], А.М. Мірошніченко [8], А.М. Полтавець [9], М.М. Скляр [10], О.М. Шмигова [11], М.В. Шульга [12] та ін. Однак, незважаючи на наявність низки наукових публікацій у цій сфері, проблеми забудови рекреаційних земель в Україні до цього часу не досліджені детально, як і залишаються недосконалими правові норми, які регламентують особливості такої забудови.

**Метою даної статті** є з'ясування особливостей організаційно-правового забезпечення забудови рекреаційних земель і розробка практичних пропозицій щодо вдосконалення чинного земельного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Землями рекреаційного призначення ст. 50 Земельного кодексу України [13] визнає землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму і проведення спортивних заходів. Як бачимо, це основне цільове призначення даних земель, яке об'єднує три відносно самостійні напрями: організацію відпочинку населення, туризм та проведення спортивних заходів. Землі рекреаційного призначення фактично виступають просторовою основою, в межах якої забезпечується організація відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. Рекреаційна спрямованість використання даних земель дозволяє відновлювати розумові, духовні та фізичні сили людини. У процесі використання цих земель відбувається відновлення трудових ресурсів, які залучаються у сферу суспільного виробництва, підтримання їхньої працездатності, відновлення сил, здоров'я, запасу енергії та всебічного розвитку духовного світу громадян.

Зазначимо, що рекреаційні функції можуть виконувати не тільки земельні ділянки, а й інші природні ресурси, зокрема ліси та водні об'єкти, які володіють сприятливими для рекреаційної діяльності якісними та кількісними показниками і слугують або можуть слугувати основою для організації відпочинку, туризму та проведення спортивних заходів. Так, відомо, наприклад, що спортивні змагання з орієнтування на місцевості проводяться в межах лісового масиву, а водні види спорту нерозривно пов'язані з використанням водних об'єктів. Проте основу територій (суходолу чи акваторії), призначених для організації відпочинку населення, туризму, для проведення спортивних заходів, складають землі рекреаційного призначення.

До складу цих земель закон відносить земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, а також земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, об'єктів фізичної культури і спорту, пансіонатів, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних та наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих й спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації. Системний аналіз наведених норм дає підстави для висновку про те, що землі рекреаційного призначення можуть використовуватися, поміж іншого, і для зведення об'єктів тимчасової та стаціонарної рекреації. У даному випадку йдеться про забудову земельних ділянок рекреаційного призначення будинками відпочинку, пансіонатами, об'єктами фізичної культури та спорту, кемпінгами, туристичними базами, яхт-клубами, стаціонарними й наметовими туристично-оздоровчими таборами, будинками рибалок та мисливців, дитячими туристичними станціями, дитячими та спортивними таборами, іншими аналогічними об'єктами. Забудова зазначених земель названими об'єктами пов'язана з вирішенням низки питань, які врегульовані чинним законодавством зазвичай фрагментарно, неповно або суперечливо, а іноді такі питання залишаються взагалі неунормованими. Розглянемо ці питання.

Зазначимо, що основні положення, які стосуються правового режиму земель рекреаційного призначення, закріплені Земельним кодексом України (глава 9), деталізуються та конкретизуються підзаконними нормативними актами. Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548 затверджено Класифікацію видів цільового призначення земель [14], яка визначає поділ на окремі види цільового призначення земель, що характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів.

Секція «В», розділ 03, підрозділ 03.08 Класифікації передбачає цільове призначення земель громадської забудови для будівництва та обслуговування об'єктів туристичної інфраструктури та закладів громадського харчування, а підрозділ 03.17 виокремлює цільове призначення цих земель для розміщення та експлуатації закладів з обслуговування відвідувачів об'єктів рекреаційного призначення. Нарешті Секцією «Е», розділом 07 Класифікації фактично продубльовані положення ст. 51 Земельного кодексу України, яка визначає склад земель рекреаційного призначення. Водночас підрозділи 07.01 – 07.05 конкретизують цільове призначення земельних ділянок рекреаційного призначення з урахуванням об'єктів,

які можуть розташовуватись в межах відповідних земельних ділянок.

Так, класифікація виокремлює такі види цільового призначення даних земель: для індивідуального дачного будівництва; для колективного дачного будівництва; для будівництва та обслуговування об'єктів рекреаційного призначення; для будівництва та обслуговування об'єктів фізичної культури і спорту; для цілей підрозділів 07.01 – 07.04 та для збереження і використання земель природно-заповідного фонду. Звертає на себе увагу та обставина, що в підрозділах 07.01 – 07.05 йдеться про використання земель рекреаційного призначення передовсім для будівництва. При цьому в підрозділах 07.01 та 07.02 цільове призначення рекреаційних земельних ділянок передбачає не тільки будівництво об'єктів рекреаційного призначення та об'єктів фізичної культури і спорту, а й обслуговування цих об'єктів. Такий підхід видається правильним та обґрунтованим. Будь-яка земельна ділянка, призначена під забудову, надається не тільки для будівництва конкретного об'єкта, а і подальшу експлуатацію та обслуговування збудованого об'єкта. У зв'язку із цим викликають подив підрозділи 07.03 та 07.04, які закріплюють таке цільове призначення земельних ділянок: для індивідуального дачного будівництва та для колективного дачного будівництва. Цілком очевидно, що земельна ділянка, яка має використовуватися для індивідуального чи колективного дачного будівництва, повинна і обслуговувати відповідний зведений об'єкт стаціонарної рекреації. Отже, зміст секції «Е» – землі рекреаційного призначення (Розділ 7 підрозділи 07.03 та 07.04) має бути доповнений словами «та обслуговування». Це буде відповідати усталеному розумінню цільового призначення земельних ділянок, призначених під забудову – для будівництва та обслуговування збудованого об'єкта. Якщо бути логічно послідовними, то на основі аналізу видів цільового призначення земельних ділянок рекреаційних земель, передбачених розділом 07, секцією «Е» підрозділами 07.01 – 07.04 можна зробити висновок, що забудова можлива лише тими об'єктами рекреаційного призначення, які наведені в підрозділах 07.01 – 07.04. Очевидно, що тільки підрозділи 07.03 та 07.04 дають чітке уявлення про те, які об'єкти можуть бути збудовані на відповідних дачних земельних ділянках. У даному випадку йдеться про будівництво та обслуговування індивідуальних дач та колективних дач. Залишається відкритим і питання щодо такого виду цільового використання рекреаційних земель, передбаченого підрозділом 07.01 – для будівництва та обслуговування об'єктів рекреаційного призначення. Якщо приймати до уваги те, що підрозділами 07.03 і 07.04 передбачені самостійні види цільового призначення рекреаційних земель, пов'язані з індивідуальним та колективним дачним будівництвом, то напрошується висновок, що індивідуальні та колективні дачі не відносяться до об'єктів

рекреаційного призначення. Тоді взагалі залишається відкритим питання про те, які об'єкти вважаються об'єктами рекреаційного призначення?

Окремої уваги потребують деякі положення Державних будівельних норм України «Планування і забудова територій» ДБН Б.2.2-12:2018 [15], затверджених наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23 квітня 2018 р. № 100, які визначають будинок дачний як житловий будинок садибного типу для використання протягом року для відпочинку, тимчасового перебування або постійного проживання (п. 3.10). Отже, розміщення дачного будинку можливе лише на земельній ділянці рекреаційного призначення. Зведення ж на цій земельній ділянці житлового будинку буде порушувати її правовий режим у вигляді нецільового використання дачної ділянки. Житлові будинки (багатоквартирні, індивідуальні та зблоковані) мають розміщуватися лише в межах житлової забудови у відповідності до вимог ст. 38 Земельного кодексу України.

Отже, з одного боку, будівництво на дачній земельній ділянці, отриманій у користування або в приватну власність дачного будинку, буде повністю відповідати цільовому призначенню цієї ділянки, яке розглядається Законом України «Про землекористування» [16] як допустимі напрями її використання відповідно до встановлених законом вимог щодо використання земель відповідної категорії та визначеного виду цільового призначення. З іншого боку, якщо громадянин-забудовник планує в майбутньому згідно із законодавством перевести дачний будинок для житлового фонду, він має дотримуватися при забудові усіх вимог, які стосуються будівництва житлового будинку. Але житловий будинок повинен будуватися на землях житлової забудови, а не в межах земель рекреаційного призначення. Додаткового опрацювання потребують і положення, що стосуються рекреаційного житла, яке визначається ДБН Б.2.2-12:2018 як різновид розміщення туристів та відпочиваючих, представлений виключно приватними житловими будинками, призначеними для постійного проживання власників житла спільно з тимчасовим розміщенням обмеженої кількості відпочиваючих (менше 30 осіб) та які розміщені за межами озелених територій загального користування. Питання щодо правового режиму земельних ділянок, в межах яких має розташовуватися таке житло, залишається відкритим.

**Висновки.** Якщо виходити з того, що до складу земель рекреаційного призначення, поміж іншого, належать і земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації», то виникає питання, що являють собою інші об'єкти стаціонарної рекреації? Очевидно, що на земельних ділянках рекреаційного призначення можуть споруджуватися як дачні будинки



(індивідуальні та кооперативні), так і інші об'єкти нерухомості, які за своїм характером відносяться до об'єктів стаціонарної рекреації. Вистається, що ст. 51 ЗК України містить невичерпний перелік таких об'єктів. Йдеться, зокрема, про будинки відпочинку, пансіонати, яхт-клуби, будинки рибалок і мисливців та ін. У всякому випадку зведення об'єкта нерухомості або тимчасової споруди, які не відносяться до об'єктів стаціонарної рекреації, має кваліфікуватися як використання земельної ділянки рекреаційного призначення за нецільовим призначенням. Тут матиме місце самочинне будівництво з усіма передбаченими законом негативними наслідками.

Підлягає уточненню і питання, яке стосується порівняльного аналізу словосполучень «об'єкти рекреаційного призначення», для будівництва і обслуговування яких згідно з підрозділом 07.01 Класифікації видів цільового призначення земель надаються рекреаційні земельні ділянки, та «об'єкти стаціонарної рекреації», що споруджуються на земельних ділянках рекреаційного призначення відповідно до ст. 51 ЗК України. Чи можна вважати синонімами об'єкти стаціонарної рекреації та об'єкти рекреаційного призначення? Об'єднує їх те, що вони розміщуються на земельних ділянках рекреаційного призначення, які надаються для їх будівництва та обслуговування. Оскільки йдеться

про забудову відповідних рекреаційних земельних ділянок, то залишається незрозумілим, які особливості такої забудови земельних ділянок рекреаційного призначення. Безсумнівно є те, що землі рекреаційного призначення мають задовольняти потреби населення у відпочинку, зайнятті туризмом та проведенні спортивних заходів, оскільки вони володіють природними рекреаційними ресурсами, основу яких складають фактори та властивості складових природного середовища (передовсім земель), що дозволяють виконувати цим землям відповідні функції. Водночас Класифікацією видів цільового призначення цих земель передбачена їх обов'язкова забудова об'єктами рекреаційного призначення, об'єктами фізичної культури і спорту та дачними будинками. Це означає, що правовий режим земель рекреаційного призначення визначається не тільки земельним, а і містобудівним законодавством. Саме остання обставина і свідчить про специфіку правового режиму даних земель.

Наявні сьогодні деякі суперечності між землепорядною та містобудівною документацією значною мірою усунені Законом України від 17 червня 2020 р. № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», який вступає в силу 24 липня 2021 року. Проте деякі з них потребують окремої уваги законодавця.

#### Список використаних джерел:

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. Київ, 2005. 445 с.
2. Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности. Донецк : Юго-Восток, 2000. 308 с.
3. Каракаш І.І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні : моногр. Одеса : Юрид. л-ра, 2017. 432 с.
4. Костяшкін І.О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні : монографія. Хмельницький : Вид-во Хмельницьк. ун-ту упр. та права, 2016. 429 с.
5. Колодій П., Дума Ю., Кок З. Визначення, склад і використання земель рекреаційного призначення в Україні. *Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія : Економіка АПК.* 2015. № 22(1). С. 206–211.
6. Лісова Т.В. Землі рекреаційного призначення та їх використання. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні* : матеріали міжнар. наук-практ. конф. (м. Запоріжжя, 28-29 берез. 2014 р.). Запоріжжя, 2014. С. 69–71.
7. Малишева Н.Р., Єрофєєв М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Харків : Право, 2017. 416 с.
8. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 5-те вид., змін. і доп. Київ : Алерта, 2013. 544 с.
9. Полтавець А.М. Розроблення класифікації земель рекреаційного призначення за придатністю та функціональними видами рекреації. *Землеустрій, кадастр і моніторинг землі.* 2013. № 1. С. 123–129.
10. Скляр М.М. Правовий режим земель рекреаційного призначення: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. Київ, 2012. 24 с.
11. Шмигова О.М. Правове регулювання рекреаційного природокористування в Україні та інших державах : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. Київ, 2010. 20 с.
12. Шульга М.В. Науково-теоретичний аналіз правових режимів категорій земель, окрім земель сільськогосподарського призначення. *Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносин в Україні* : колективна монографія / відп. ред.: Т.Є. Харитонова, І.І. Каракаш. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 106–132.
13. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2002. № 3-4. Ст. 27.
14. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: наказ Держкомзему від 23.07.2010 р. № 548. *Офіційний вісник України.* 2010. № 85. Ст. 3006.
15. Державні будівельні норми України. Планування і забудова територій Б.2.2-12:2018. URL : [http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN\\_B.2.2-12\\_2018.pdf](http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_B.2.2-12_2018.pdf) (дата звернення: 29.12.2020).
16. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 36. Ст. 282.