

РОЗДІЛ ІІІ. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.41:338.48:796.5

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2019-3/4-03>

«Землі для туризму» як правова категорія

Асатрян Є. М.

*Запорізький національний університет,
вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна
lawyer.asatryan@gmail.com*

Ключові слова:

*землі, земельні ділянки, туризм,
туристична діяльність,
категорія земель, правова
категорія, землі для туризму.*

Надійшло до редколегії:

05.10.2019

Прийнято до друку: 18.11.2019

Досліджено проблеми правового регулювання земельно-ресурсного забезпечення туристичної діяльності в Україні. Встановлено, що туристична індустрія є одним із пріоритетних сегментів національної економіки, задля розкриття потенціалу якого необхідно створити ефективний організаційно-правовий механізм регулювання використання й охорони земель, призначених для задоволення потреб суб'єктів туристичної діяльності. Обґрунтовано, що попри відсутність у чинному земельному законодавстві земель для туризму як окремої категорії земель, такі землі доцільно виокремлювати як міжкатегоріальну групу земель.

“Lands for tourism” as a legal category

Asatryan Ye. M.

*Zaporizhzhya national university, str. Zhukovsky, 66, Zaporizhzhya, Ukraine
lawyer.asatryan@gmail.com*

Key words:

*lands, land plots, tourism, tourism
activities, category of lands by
purpose, legal category, lands for
tourism.*

Along with many novelties conditioned by the needs of legal mediation of the latest land reform processes in the country, the current land legislation of Ukraine contains a significant number of institutions and regulations that have a long history, and they go all the way through codified land laws of the XX – XXI centuries. The latter include, in particular, categorization of all the lands by main purpose of their usage, which is currently subject to severe criticism. Although not generally supportive of the conclusion on the land classification eradication, the research nevertheless argues that this division, firstly, should be updated over time to meet the needs for land resources in certain economic sectors; secondly, should infer availability of such land groups that, depending on their structured designated purpose, may belong to different categories of lands.

In our opinion, lands for tourism, which are not allocated as a separate category in the Law of Ukraine, should be attributed to the latter category. Tourism in today's context is an extremely important component of the international economic space. Action Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine pays

special attention to the development of the national tourism industry. Implementation of sustainable development of domestic tourism industry requires adequate legal regulation of the usage and protection of lands intended for tourist activities, because they are the spatial basis for the placement of certain tourist resources or even their integral component.

It is noted, that the absence of a legal category of “lands for tourism” is a significant drawback of the conceptual apparatus of land law. The following definition of the legal category of “lands for tourism” is suggested: land plots belonging to the recreational lands intended for tourist activities, as well as land plots of other categories, which, given their natural geographical and other characteristics and / or tourist resources located on them may be used for the specified needs to the extent that they do not contradict their main purpose and the relevant legal regulations. Introduction of the legal category of “lands for tourism” into the scientific circulation should be an important step for theoretical and normative optimizing the legal regime of land plots, that are in fact used for tourist activities, but formally they have different categorical attribution.

Чинне земельне законодавство України поряд із багатьма новелами, зумовленими потребами правового опосередкування новітніх земельно-реформаційних процесів у державі, містить значну кількість інститутів та положень, які мають давню історію та наскрізно проходять через кодифіковані земельні закони протягом ХХ – ХХІ століть. Серед останніх назовемо й поділ усіх земель за основним цільовим призначенням на категорії, закріплений у ст. 19 Земельного кодексу України (далі – ЗК) [1].

Цей галузевий принцип зараз гостро критикується багатьма вченими. Зокрема, на думку В. М. Правдюка, «поділ земель за цільовим призначенням не виконує поставлених перед ним завдань, система поділу земель України на категорії не встановлює чітких і зрозумілих вимог щодо того, яким чином повинні використовуватися окремі земельні ділянки, а приписи, які містяться у відповідних нормах чинного законодавства, не дають у багатьох випадках відповіді на питання, яке використання конкретної земельної ділянки є правомірним, а яке – ні, і де лежить межа між дозволеним і недозволеним використанням» [2, с. 4]. Не підтримуючи загалом висновок про

скасування поділу земель на категорії, яка є логічним завершенням наведеної тези, автор вважає, тому що цей поділ має з часом оновлюватися відповідно до потреб земельного-ресурсного забезпечення певних галузей економіки, передбачати існування таких груп земель, які з огляду на своє структуроване основне цільове призначення можуть належати до різних категорій земель.

До останніх, на думку автора, необхідно віднести й землі для туризму, які у ЗК України не виділяються як окрема категорія. Окремих аспектів правового регулювання використання та охорони цих земель торкаються у своїх дослідженнях В. І. Андрейцев, А. Г. Бобкова, П. Ф. Кулинич, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, М. В. Шульга та інші науковці. Серед більш спеціалізованих наукових розвідок варто виділити праці Н. І. Палій, Ю. С. Петлюка, О. М. Ткаченко, які стосуються правового режиму курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон, земель оздоровчого призначення, земель рекреаційного призначення. Відповідній проблематиці у контексті саме земель, призначених для задоволення потреб туристичної галузі, приділяється, на думку автора, недостатня увага.

Метою цієї статті є визначення змісту правової категорії «земля для туризму» та обґрунтування необхідності й доцільності її включення у науковий обіг.

Туристична діяльність у сучасних умовах є вкрай важливим складником міжнародного економічного простору. Як слушно зазначає О. А. Лозова, «на сьогоднішній день туризм став невід'ємною галуззю кожної країни світу, тому що він є одним із найбільш динамічних і прибуткових серед усіх галузей світової економіки, сприяє зміцненню і поширенню економічних, соціальних і культурних зв'язків» [3, с. 44]. За оцінками Всесвітньої туристичної організації ООН (UNWTO – United Nations World Tourism Organization), масштаби туристичного бізнесу на сьогодні у світі дорівнюють чи навіть і перевищують аналогічні показники від торгівлі нафтою, продуктами харчування чи автомобілями [4].

У Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р, наголошується, що розвиток туризму «сприяє підвищенню рівня зайнятості, диверсифікації національної економіки, збереженню і розвитку культурного потенціалу, збереженню екологічно безпечного навколишнього природного середовища, а також підвищує рівень інноваційності національної економіки, сприяє гармонізації відносин між різними країнами і народами» [5].

Значну увагу питанням розвитку національної туристичної індустрії приділено у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій Постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188-ІХ. Зокрема, у цьому документі йдеться про плани щодо визначення місця України на туристичній мапі світу, приєднання її до існуючих та нових мереж європейських туристично-культурних маршрутів, єднання та інтеграції різних спільнот навколо історії, культурного надбання, туристичних

Herald of Zaporizhzhia National University. Jurisprudence

цікавинок із тим, щоб кількість закордонних туристів до нашої країни зростала як мінімум на 500 000 щороку [6].

Реалізація вказаних завдань потребує адекватного правового регулювання використання й охорони земель, призначених для здійснення туристичної діяльності, адже саме вони є просторовою основою для розміщення тих чи інших туристичних ресурсів чи навіть їх складником. Відповідно до ст. 3 Закону України від 15 вересня 1995 р. № 324/95-ВР (в редакції Закону України від 18 листопада 2003 р. № 1282-ІV) «Про туризм» (далі – Закон про туризм), «туристичними ресурсами України є пропонувані або такі, які можуть пропонуватися, туристичні пропозиції на основі та з використанням об'єктів державної, комунальної чи приватної власності» [7].

Це визначення наразі є законодавчо унормованою дефініцією, тим не менш, воно має, на думку автора, дещо абстрактний зміст. Тому автор звертається до попередньої редакції закону, ст. 1 якого визначала туристичні ресурси як «сукупність природно-кліматичних, оздоровчих, історико-культурних, пізнавальних і соціально-побутових ресурсів відповідної території, які задовольняють різноманітні потреби туриста». [8].

Автор акцентує увагу на словосполученні «відповідна територія», адже територія – це певна частина земель, а, точніше кажучи, певна сукупність земельних ділянок. У науковій літературі активно вживається й інше, споріднене до досліджуваного, поняття, а саме «туристично-рекреаційні ресурси», під якими розуміється «сукупність природних і штучно створених людиною об'єктів, необхідних для формування туристичного продукту» [9, с. 94]. У цьому концепті вживається термін «об'єкт», який знову ж таки відсилає нас до поняття «землі» та «земельна ділянка».

У ЗК серед категорій земель немає земель для туризму. Наразі земельні

no. 3-4. 2019 ISSN 2616-9444

ділянки для здійснення туристичної діяльності перебувають у складі земель рекреаційного призначення. Про це можна зробити висновок зі ст. 50 ЗК, згідно з якою до земель цієї категорії належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів [1]. Ст. 63 Закону України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» містить визначення «рекреаційні зони», які становлять собою ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму [10].

Згідно з Класифікацією видів цільового призначення земель, затвердженою наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 р. № 548, до земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих і спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації [11].

Цільовий класифікатор земель оперує більш широким переліком земельних ділянок, які можуть використовуватися для здійснення туристичної діяльності. Автор наголошує, що суттєвим недоліком як класифікатора зокрема, так і понятійного апарату земельного права загалом є відсутність правової категорії «землі для туризму». На думку автора, термінологічне взаєморозуміння, чіткість і визначеність є принципово важливим підґрунтям для збалансованого розвитку земельного права.

Як зазначав О. С. Колбасов, досить часто за термінологічними розбіжностями перебувають розбіжності концептуальні. Вчений писав, що ефективність права як регулятора людської поведінки залежить від того, наскільки правильно виражені його приписи, дозволи та заборони. Незважаючи на те, що необхідність осмислення юридичної термінології існує завжди, значення цього підвищується в періоди, коли відбуваються суттєві зміни в праві [12, с. 103].

Вказане є принципово важливим не лише з практично-прикладної точки зору, але й із методологічної, адже, як наголошує Т. О. Дідич, «ключовим теоретико-правовим аспектом наукового дослідження будь-якого явища або процесу правової дійсності є понятійні закономірності, які відображають його місце в понятійно-категоріальному апараті юридичної науки, дають можливість відокремити від інших явищ і процесів, встановити і охарактеризувати його ознаки, а також обґрунтувати найбільш доцільне визначення поняття, яке об'єктивно та всебічно характеризуватиме досліджуване явище або процес» [13, с. 177].

За Т. О. Коваленко, «якщо в законодавстві сформульоване визначення земельно-правового поняття, то якість земельних норм покращується. Адже коли загальні поняття використовуються в однорідних законах, ними ніби пронизується зміст всіх інститутів земельного права та його норм. Тоді міцнішими виявляються системні зв'язки різних актів, що виключає виникнення земельно-правових колізій і підвищує ефективність правового регулювання земельних відносин в Україні» [14, с. 106]. Іншими словами, за таких обставин механізм правового регулювання, який О. М. Куракін визначає як «нормативно-організований, послідовний комплексний процес, спрямований на результативне втілення правових норм у життя, на впорядкування, закріплення, розвиток і вдосконалення суспільних відносин за допомогою адекватних правових засобів

із метою реалізації інтересів суспільства та держави» [15, с. 7], буде дієво виконувати поставлені перед ним завдання. Отже, включення у науковий обіг та у подальшому нормативне закріплення правової категорії «землі для туризму» дозволить підвищити ефективність правового регулювання використання та охорони відповідних земельних ділянок.

У попередніх своїх публікаціях автор доходив висновку про те, що «з позиції як теорії, так і практики земельно-правового регулювання доцільним є виокремлення як окремої групи земель для туризму. Основу її складають землі рекреаційного призначення, але повний склад цієї групи земель є більш розгалуженим за рахунок земельних ділянок інших категорій, які використовуються чи можуть використовуватися для потреб туризму» [16, с. 44]. Таке твердження базується насамперед на детальному аналізі дефініції «туризм», закріпленій у ст. 1 Закону «Про туризм» як «тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає» [7].

Такий висновок ґрунтується на врахуванні змісту поняття «туристична діяльність», яку Н. А. Опанасюк визначає як «врегульовану нормами права господарську діяльність суб'єкта підприємництва з організації

(формування), просування, продажу та виконання окремих або комплексних туристичних послуг (типових і нетипових) та/або туристичного продукту, що провадиться на підставі ліцензії [17, с. 101]. Вказаний закон не містить нормативного визначення «туристичної діяльності», однак його ст. 5 містить розлогий перелік учасників відносин, які виникають при її здійсненні [7].

На основі викладеного автор пропонує таке визначення правової категорії «землі для туризму – це земельні ділянки зі складу земель рекреаційного призначення, призначені для потреб здійснення туристичної діяльності, а також земельні ділянки інших категорій, які з огляду на свої природно-географічні й інші характеристики та/або розташовані на них туристичні ресурси можуть використовуватися для вказаних потреб у тій мірі, в якій це не суперечить їх основному цільовому призначенню та відповідному правовому режиму». Підсумовуючи, автор зазначає, що введення до наукового обігу правової категорії «землі для туризму» має стати важливим кроком для оптимізації в теоретичній і нормативній площинах правового режиму земельних ділянок, які фактично використовуються для потреб туристичної діяльності, але формально мають різну категоріальну приналежність.

Література

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2038.
2. Правдюк В. М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2012. 18 с.
3. Лозова О. А. Туризм в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку. *Культура народів Причорномор'я*. 2012. № 229. С. 44–47.
4. Tourism – an economic and social phenomenon. URL: <https://www.unwto.org/why-tourism> (дата звернення: 06.03.2020).

5. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 26. Ст. 752.
6. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n2> (дата звернення: 06.03.2020).
7. Про туризм : Закон України від 15 вересня 1995 р. № 324/95-ВР (в редакції Закону України від 18 листопада 2003 р. № 1282-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр> (дата звернення: 06.03.2020).
8. Про туризм : Закон України від 15 вересня 1995 р. № 324/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр/ed19950915> (дата звернення: 06.03.2020).
9. Паньків Н. М. Туристичні ресурси та їхні класифікації. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Географія*. 2014. № 2. С. 93–99.
10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
11. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель : наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548. *Офіційний вісник України*. 2010. № 85. Ст. 3006.
12. Проблемы экологического, земельного права и законодательства (обзор выступлений участников научно-практической конференции). *Государство и право*. 2000. № 5. С. 83–109.
13. Дідич Т. О. Теоретико-методологічні засади правоутворення : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 516 с.
14. Коваленко Т. О. До питання про правові дефініції в земельному законодавстві. *Юридична Україна*. 2010. № 11. С. 106–111.
15. Куракін О. М. Механізм правового регулювання: теоретико-правова модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 40 с.
16. Асатрян Є. М. Земельно-ресурсне забезпечення галузі туризму в Україні: актуальні правові проблеми. *Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 9 листопада 2018 р.) / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя, 2018. С. 43–44.
17. Опанасюк Н. А. Поняття туристичної діяльності: практико-правові аспекти визначення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 10. С. 92–102.

References

1. “Land Code of Ukraine” : Law of Ukraine of October 25, 2001 № 2768-III. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2001, № 46, art. 2038.
2. Pravdiuk, V. M. (2012). “Division of Ukraine’s Lands by purpose according to the legislation of Ukraine”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.06, National Institute of Bioresources and Environmental Management of Ukraine, Kyiv.

3. Lozova, O. A. (2012). *Turyzm v Ukraini: suchasnyi stan, problemy ta perspektyvy rozvytku*. [Tourism in Ukraine: current state, issues and future development]. *Kultura narodov Prychernomoria*, № 229, P. 44–47.
4. “Tourism – an economic and social phenomenon”, available at: <https://www.unwto.org/why-tourism> (accessed: 06.03.2020).
5. “On approval of the Tourism and Resort Development Strategy for the period till 2026”: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 16, 2017, № 168-p. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2017, № 26, art. 752.
6. “On the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine”: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of October 4, 2019, № 188-IX, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n2> (accessed: 06.03.2020).
7. “On Tourism”: Law of Ukraine of September 15, 1995 № 324/95-BP (as amended by the Law of Ukraine of November 18, 2003 № 1282-IV), available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-bp> (accessed: 06.03.2020).
8. “On Tourism”: Law of Ukraine of September 15, 1995, № 324/95-BP, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-bp/ed19950915> (accessed: 06.03.2020).
9. Pankiv, N. M. (2014). “Tourist resources and their classifications”, *Naukovi zapysky Ternopilskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatiuka. Ser.: Heohrafiia*, № 2, P. 93–99.
10. “On the protection of the environment”: Law of Ukraine of June 25, 1991, № 1264-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2017, № 26, art. 752.
11. “On Approval of the Classification of Lands by Purpose”: Order of the State Committee of Ukraine for Land Resources dated July 23, 2010, № 548. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2010, № 85, art. 3006.
12. (2000). *Problemy ekologicheskogo, zemel'nogo prava i zakonodatel'stva (obzor vystupleniy uchastnikov nauchno-prakticheskoy konferentsii)*. [Problems of environmental, land law and legislation (review of speeches of participants of scientific and practical conference)]. *Gosudarstvo i pravo*, № 5, P. 83–109.
13. Didych, T. O. (2018). “Theoretical and methodological basis of lawmaking”, Thesis abstract for Doct. Sc. (Jurisprudence), 12.00.01, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv.
14. Kovalenko, T. (2010). “On the question of legal definitions in land legislation”, *Yurydychna Ukraina*, № 11, P. 106–111.
15. Kurakin, O. M. (2016). “Mechanism of legal regulation: theoretical and legal model”, Thesis abstract for Doct. Sc. (Jurisprudence), 12.00.01, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv.
16. Asatryan, Ye. M. (2018). *Zemelno-resursne zabezpechennia haluzi turyzmu v Ukraini: aktualni pravovi problemy*. [Land-based provision of tourism industry in Ukraine: current legal issues] v *Pravova osvita ta pravova nauka v umovakh suchasnykh transformatsiynykh protsesiv : materialy vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Zaporizhzhia, 2018)*.
17. Opanasiuk, N. A. (2014). “The concept of tourist activity: practical and legal aspects of definition”, *Biuletyn Ministerstva yustytzii Ukrainy*, № 10, P. 92–102.