

УДК 711.455 (210.5)

Орлов А.Н.

ЗНАЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫЕ И РЕКРЕАЦИОННЫЕ МЕСТНОСТИ» ПРИ РЕФОРМИРОВАНИИ В УКРАИНЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье обосновывается необходимость законодательного формирования регионального звена государственного управления на примере исследования земельных проблем на территории курортных населенных пунктов Крыма. Доказывается, что земли курортов являются лишь частью оздоровительных и рекреационных местностей, что необходимо учитывать при размежевании земель на государственную, коммунальную и частную.

Ключевые слова: территориальное устройство и местное самоуправление, оздоровительные и рекреационные местности, размежевание земель на государственную и коммунальную, региональное самоуправление.

В последние годы украинским обществом активно обсуждаются проблемы территориального устройства и местного самоуправления. Такой повышенный интерес к ним обусловлен коллизиями конституционных норм при определении понятий «населенный пункт», «административно-территориальная единица» и «регион» [1, с. 20-24] с позиции эффективного управления ими. Они представлены в виде следующих составных элементов: населения, публичной (государственной) власти, государственных ресурсов (налога, бюджета, собственности); земли и природных ресурсов, находящихся в собственности территориальных громад как их материальной основы (ст.142 Конституции Украины).

Противоречивость нормативно-правового регулирования административно-территориального устройства обусловлена содержанием части 1 ст.133 Конституции Украины, по которой все населенные пункты отнесены к административно-территориальным единицам. Вследствие чего объединение жителей нескольких сел в сельскую громаду, районов в городах не могут быть признаны в качестве административно-территориальных единиц. На основании же статей 140 и 142 Конституции соответственно они признаются таковыми. Специалистами отмечается, что коллизия конституционного регулирования вопросов территориального устройства на практике привела к возникновению фактически недееспособных органов местного самоуправления. Их существование становится зависимым от органов местного самоуправления больших административно-территориальных единиц, на территории которых они находятся. В Крыму к указанным территориям относятся территории Ялтинского, Алуштинского и Феодосийского городских советов, в состав которых входят села, поселки и города, подчиненные вышеназванным городским советам. Так, например, в Ялтинский городской совет входят три города (Ялта, Алушка, Мисхор) и значительное количество посёлков городского типа (Гурзуф, Массандра, Ливадия, Симеиз, Форос и др.). Полный

перечень населённых пунктов, отнесённых к курортным и входящим в состав административных образований Ялтинского, Алуштинского и Феодосийского городских советов, даётся в постановлении Кабинета Министров Украины от 28 декабря 1996 года № 1576.

При определении объёмов трансфертов местным бюджетам часто не учитывается в полном объеме финансовое состояние территориальных громад с учетом объёма полномочий делегированных органам местного самоуправления. В связи с хроническим дефицитом бюджета органы местного самоуправления зачастую не могут профинансировать делегированные им полномочия в полном объёме [1, с. 23]. Вышестоящие же советы (Верховная Рада Автономной Республики Крым, областные, районные) не могут влиять на финансовое и социально-экономическое положение органов местного самоуправления сёл, поселков, городов, поскольку в соответствии со ст.140 Конституции Украины и статьями 2 и 5 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» сами являются такими же органами местного самоуправления. Исключением является защита общественных интересов территориальных громад сёл, поселков, городов со стороны вышестоящих советов, в том числе в области земельных отношений [2, с. 42].

Приравнивание Верховной Рады Автономной Республики Крым (далее- ВР АРК), областных и районных советов к органам местного самоуправления привело к тому, что несмотря на использование в статье 132 Конституции Украины понятие «регион», в стране региональное самоуправление Конституцией не предусматривается. Считается, что действующая Конституция Украины фактически обеспечила полноценное региональное самоуправление только относительно Автономной Республики Крым. На самом деле, по земельному законодательству областные советы и Верховная Рада АРК имеют почти одинаковые полномочия [3, с. 42]. Такая законодательная ситуация привела к отсутствию в системе государственного управления страны регионального звена, которое призвано защищать публичные, в том числе экологические интересы населения области, АРК при решении земельных проблем. В других странах место и роль регионального звена в системе государственного управления определяется путем передачи центральным правительством соответствующих полномочий (социальная помощь, медицинские услуги и т.д.) и действовать они должны от имени центрального правительства. Отзыв или перераспределение этих полномочий возможны только путем вынесения изменений в законодательство [4, с. 221-243].

В сфере экологии необходимость формирования регионального звена государственного управления обусловлена тем, что будучи субъектами прав коммунальной собственности на землю, территориальные громады сёл, поселков, городов (ст.374 ГК Украины, ст. 80 ЗК Украины) вынуждены из-за отсутствия должного финансирования пополнять местные бюджеты и осуществлять социально-экономическое развитие курортных населенных пунктов прежде всего за счет выставления коммунальной собственности, земли и природных ресурсов в качестве объектов товарно-денежных отношений на рынке курортно- рекреационных услуг. При этом не берется во внимание, что земли и природные ресурсы того или иного органа местного самоуправления, отнесенные на основании постановления Кабинета Министров Украины от 26 декабря 1996 года № 1576 к курортным, являются лишь частью лечебных и оздоровительных местностей Крыма. В свою очередь, лечебные и

оздоровительные местности полуострова выступают частью равнинных, природных, антропогенных ландшафтов (рекреационных, промышленных, селитебных и других) и ландшафтов горных классов. Благодаря, главным образом, разнообразию природных ландшафтов и экосистем, обеспечивается сохранность качества природных лечебных и оздоровительных ресурсов, природных оздоровительных факторов курортных и лечебно-оздоровительных местностей Крыма. Научно и экономически необоснованное использование земель и природных ресурсов курортов и рекреации в качестве объекта товарно-денежных отношений без учета экологического фактора неминуемо ведет к утрате лечебных и оздоровительных свойств природной среды курортов Крыма.

Крым находится на стыке умеренного и субтропического поясов и представляет собой климатический экотон – переходную зону между соседствующими ландшафтными системами. Соседство суши и моря на протяжении многих километров привело к образованию на землях оздоровительного назначения разнообразных аквально- территориальных ландшафтных экотонов побережья: южнобережный (от мыса Айя на юге до мыса Ильи на северо-востоке), Каламитско-Карканитский (от Севастополя и включая побережье Каламитского и Карканитского заливов); Керченский (охватывает побережье Керченского полуострова); Сивашский. Таким образом, фактически все земли Крыма, обладающие как лечебными так и оздоровительными свойствами, становятся также частью аквально- территориальных ландшафтных экотонов побережья [5, с. 86-87]. Правовая охрана земель оздоровительного назначения Крыма вне их естественных границ привела к тому, что в горной части Крыма наблюдается ухудшение состояния земли и произрастающих там лесов, являющихся наиболее сильными стабилизаторами экологического баланса курортно- рекреационного региона. В свою очередь, их деградация может привести к потере пока всё еще высоких оздоровительных и рекреационных качеств земель и иных ресурсов южного берега Крыма, ухудшит и без того тяжёлое положение с обеспеченностью Крыма водой.

Вовлечение лечебных и оздоровительных местностей Крыма в рекреационную деятельность с использованием рыночных экономических механизмов дают основание говорить об их двойственной природе. Это обусловлено тем, что во-первых курортная деятельность производится в рамках определённого рекреационного ландшафта, на котором как правило, расположены несколько административно- территориальных образований [6, с. 70-87]. Во-вторых, курорты экономически наиболее эффективно функционируют, если субъектами рекреационного хозяйства активно используются рекреационные территории (зеленые и пригородные зоны, территории и объекты природно-заповедного фонда, памятники историко-культурного назначения, аквапарки и т.д.) при оказании рекреантам рекреационных услуг (экскурсии, торговля сувенирами, организация культурно-массовых зрелищ и др.). В этом случае курорты и рекреационные территории выступают как единый природный комплекс, активно используемый в экономических и социальных интересах того или иного региона и страны в целом, а не только органов местного самоуправления. Возможность использования курорта в целях рекреации закреплено и в ст.1 Закона Украины «О курортах». Поэтому представляется более целесообразным в законодательных актах Украины вместо термина курорт, ввести понятие «курортно-рекреационная местность». Под

оздоровительной местностью предлагается понимать единый природный комплекс, размещенный на землях курортных местностей, рекреационных и иных особо охраняемых объектов, расположенных и функционирующих в естественных границах рекреационного и оздоровительного ландшафта, активно используемых субъектами рекреационного хозяйства в лечебно-оздоровительных целях и для оказания рекреантам рекреационных услуг (экскурсии, организация культурно-массовых зрелищ, проведение спортивно-туристических мероприятий, оказание иных видов услуг) в экономических и социальных интересах того или иного региона и страны в целом. Юридически это позволит более верно отразить социально-экономические процессы, происходящие в курортно-рекреационном комплексе, а также повысить эффективность правового регулирования тех общественных отношений, которые складываются в повседневной жизни в области использования уникальных природных лечебных ресурсов курортов, их охрану как части географического ландшафта с учетом законов природы. Для чего следует изменить эколого-правовой механизм управления оздоровительными и рекреационными местностями Крыма.

Любые управленческие решения в рекреационных и оздоровительных местностях следует принимать не только с целью решить какую-либо хозяйственную или иную проблему, но и учитывать при этом как это решение повлияет на природные качества данных местностей. Здесь должны учитываться интересы не только конкретного субъекта хозяйствования или предпринимательской деятельности, но и интересы общества в целом.

В Украине экономическая и социальная сфера рассматриваются действующим законодательством во взаимосвязи, однако без учета состояния природных ресурсов и экологических систем курортов. Такой односторонний подход к пониманию управления в области охраны окружающей среды закреплен законодательно. Под управлением в этой сфере понимается осуществление функций наблюдения, исследования, экологической экспертизы, контроля, прогнозирования, программирования, информирования и другой исполнительно-распорядительной деятельности [7]. К этому определению следует добавить, что применительно к курортно-рекреационным местностям эти функции должны быть направлены на эффективное природопользование и сохранение природных геосистем курортов при осуществлении различных видов деятельности. Тогда целью управления природопользованием и охраной окружающей среды на данных местностях должно стать сохранение их лечебно-оздоровительных свойств посредством обеспечения согласованных действий государственных и общественных органов прежде всего регионального и местного уровня по наиболее эффективному их использованию именно в лечебно-оздоровительных целях с сохранением природных геосистем, а также контроль за деятельностью субъектов хозяйственной и предпринимательской деятельности по выполнению ими законодательства об использовании и охране курортов, лечебно-оздоровительных местностей и рекреационных зон. Сделать это в существующих законодательных рамках полномочий органов местного самоуправления сел, поселков, городов весьма проблематично. Управление оздоровительными и рекреационными местностями следует передать в полномочия Верховной Рады Автономной Республики Крым как регионального органа системы государственного управления.

Определенные изменения в полномочиях ВР АРК диктуются также задачами органов регионального управления в части определения объекта государственного управления в сфере экологии на землях курортов. Изменение обусловлено главным образом двумя причинами. Во-первых, любой вид деятельности, осуществляемый на рекреационной местности, может осуществляться только в том случае, если в текущий момент и по прогнозам на длительную перспективу он не окажет отрицательного воздействия на состояние природных геосистем этих местностей. Вторая причина связана с тем, что природные геосистемы оздоровительных и рекреационных местностей могут включать несколько административных территорий и даже выходить за пределы национальной государственной границы. Поэтому к объектам управления курортами следует отнести оздоровительные и рекреационные местности различных административно-территориальных образований в границах региона, а также реализацию положений международных конвенций, подписанных и ратифицированных Украиной, и направленных на сохранение их природных геосистем. Соответственно требуется пересмотр части конституционных полномочий органов местного самоуправления сел, поселков, городов в пользу органов регионального уровня (ВР АРК, области) и повышения ответственности последних за состояние оздоровительных и рекреационных местностей, но для этого требуется размежевание земель государственной и коммунальной собственности.

В литературе [8, с. 111-113] отмечается несколько проблем размежевания земель государственной и коммунальной собственности:

а) на сегодня в Украине земель коммунальной собственности не существует, поскольку не проведено размежевание земель государственной собственности на земли государственной и коммунальной собственности. Это процесс находится на подготовительном этапе;

б) в соответствии с действующим законодательством (в частности, ст.9 Закона Украины « О размежевании земель государственной и коммунальной собственности») без участия органов местного самоуправления размежевание земель на государственную на коммунальную невозможно;

в) в процессе размежевания органы местного самоуправления утратят контроль над значительной, если не большей, частью земель населенного пункта, не получив взамен равнозначной компенсации из земель за границами населенного пункта;

г) сложившаяся ситуация с размежеванием земель на практике иногда используется по принципу: земли, которые нельзя передавать из коммунальной в частную собственность (например, общего пользования - пункт «а» части 3 ст.83 ЗК Украины), можно передавать из государственной собственности в частную;

д) существующий порядок размежевания предусматривает одностороннюю «демаркацию» земельных участков в натуре (ст.13 и иные Законы Украины « О размежевании земель государственной и коммунальной собственности»), что является весьма трудоемким и дорогим процессом.

Выход из создавшейся ситуации А. М. Мирошнечко видит в изменении принципа размежевания: земельные участки государственной собственности, отведенные для определенных субъектов (потребностей), следует автоматически (законом) определять земельными участками коммунальной собственности и считать, что раздел произошел. Последствиями такого упрощенного раздела земли на государственную и коммунальную собственность могут быть непредсказуемыми, так

как, считает М.Федорченко [9], сегодня наш сухой, несовершенный и нечеткий закон лишь усложняет жизнь граждан. К великому сожалению помогает он тем, кто знает как его обойти. Поэтому, на наш взгляд стоит искать правовые формы, которые позволили бы решить проблему размежевания земель как в интересах органов местного самоуправления, территориальных громад, так и защищали бы публичные интересы региона, а значит и интересы государства. По мнению М.Федорченко, такой правовой формой могла бы стать концессионная деятельность на территории местного самоуправления как форма частно-публичного партнерства на пользу территориальных громад Украины. С этой целью предлагается формировать новую идеологию управления земельными ресурсами, в основе которой земля населенного пункта рассматривается как ресурс, способный генерировать капитал, благосостояние и услуги, выступать основой для создания полноценной жизненной среды граждан. Новая идеология основывается на том, что такие неотложные задачи как определение границ населенного пункта, размежевание земель государственной, коммунальной и частной собственности, инвентаризация городских земель, введение конкурентных основ землепользования являются инвестициями в близкое будущее населенного пункта, а не просто исполнением правительственных программ и предписаний законодательства.

Изложенные подходы А.М. Мирошнеченко и М.Федорченко к размежеванию земель на государственную и коммунальную собственность не позволяют, на наш взгляд, решать региональные (АРК, области) публичные экологические и экономические интересы населения в их взаимосвязи, поскольку территория отдельных административно-территориальных образований рассматривается ими без учета того, что они являются также частью той или иной местности определенного географического ландшафта, который функционирует не по законам общества, а по законам природы. Не учитывать эти особенности оздоровительных и рекреационных местностей Крыма при размежевании земель на государственную и коммунальную собственность - значит создавать новые законодательные проблемы с весьма серьезными практическими последствиями. Законодательная неурегулированность земельных отношений ставит под угрозу экологическое благополучие курортов Крыма и перспективы их экономического развития, с одной стороны. С другой - содержание ст.15 Закона Украины « Об охране окружающей природной среды» об ответственности местных советов за состояние окружающей природной среды становится невыполнимой, также как ст.14 этого же закона о полномочиях Верховной Рады Автономной Республики Крым определять порядок организации и деятельности органов управления в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов.

Список использованных источников и литература:

1. Зелена книга української конституційної реформи: матеріали для громадського обговорення/ ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ: За заг. ред І.Коліушка, Ю.Кириченко,-К.: „Лікей”, 2007
2. Общественно-значимыми в области земельных отношений являются земли коммунальной собственности (сельскохозяйственного, природного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного и иного назначения, а также природно-заповедного, лесного и водного фондов), порядок и условия использования которых определяются соответствующими законами. См.: Земельний Кодекс України: Науково-практичний коментар/ За заг.ред. В.І.Семчика.-3-е вид., перераб і доп.. -К.Видовничий Дім „ Ін Юре”,2007

3. Земельный Кодекс України: Науково-практичний коментар/ За заг.ред. В.І.Семчика.-3-е вид., перераб і доп.. -К.Видовничий Дім „ Ін Юре”,2007
4. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права.-М.: «Формула права»,2007
5. Проект Крымской программы реализации « Стратегии сохранения биоразнообразия в Украине».- Понтида/ Приложение к сборнику « Вопросы развития Крыма».-Симферополь: Таврида плюс,1999.-№1
6. О роли природных ландшафтов Крыма в сохранении оздоровительных и рекреационных местностей см.: Орлов А.Н. Правовые проблемы природопользования и охраны окружающей среды оздоровительных и рекреационных местностей (на материалах Автономной Республики Крым). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Симферополь.-2005
7. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды», ст. 16.
8. См.: Мірошніченко А.М. Земельне право України: Навчальний посібник. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007
9. М.Федорченко. Нова ідеологія управління земельними ресурсами. www.myland.org.ua., Его же. Розмежування земель державної та комунальної власності в Україні. www.myland.org.ua/ukr/11/test2005/26/3984/

Орлов О.М. Значення поняття „оздоровчі і рекреаційні місцевості” при реформуванні в Україні територіального устрою і місцевого самоврядування.

У статті обґрунтовується необхідність законодавчого формування регіональної ланки державного управління на прикладі дослідження земельних проблем на території курортних населених пунктів Криму. Доводиться, що землі курортів є лише частиною оздоровчих і рекреаційних місцевостей, що необхідно враховувати при розмежуванні земель на державну, комунальну і приватну.

Ключові слова: територіальний устрій і місцеве самоврядування, оздоровчі і рекреаційні місцевості, розмежування земель на державну і комунальну, регіональне самоврядування.

Orlov AN. The meaning notion "sanitation and health territories" in the time of the reforming the territorial organization and local self-government in Ukraine.

The necessity of the legislative forming of the regional section of State management on the example the investigation the land problems on the territory of the Crimea's health populated areas is considered in this article. The land of the health resorts are the part of the sanitation and health territories, what is necessary take into account for the differentiation land on the state, municipal, privat.

Key words: territorial organization and local self-government; sanitation and health territories; differentiation land on the state, municipal, privat; regional self-government.

Пост упила в редакцію 15.11.2007 г.