

К. С. Левашкина

НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ РЕКРЕАЦИОННЫХ ТЕРРИТОРИЙ В СОСТАВЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДА

В настоящее время практика использования и охраны земель, занятых рекреационными объектами, требует уточнения их правового статуса. Последний определяется нормами гражданского и земельного права, которые нередко противоречат друг другу. При этом земельное законодательство четко регламентирует особенности правового положения земель рекреационного назначения, входящих в состав земель особо охраняемых территорий и объектов, а также рекреационных территориальных зон, входящих, по большей части, в границы земель населенных пунктов. В современном российском праве объективно существует категория «рекреационный объект», статус которого довольно поверхностно определен федеральным законодательством. Такие объекты присутствуют во всех категориях земель (кроме земель запаса), однако четкие правовые последствия это порождает, главным образом, на землях населенных пунктов и землях рекреационного назначения. Автор доказывает существование новой правовой конструкции — «объекты рекреационного назначения», которые присутствуют абсолютно во всех категориях земель (кроме земель запаса), однако правовое регулирование и их особое правовое положение не везде четко отражены в законе. Предлагается устранить этот пробел в праве, продолжив доктринальное исследование этой межотраслевой правовой конструкции.

Ключевые слова: категория земель, территориальные зоны, застройка, отдых, туризм, объект рекреационного назначения, курорт, дендрологический парк.

K.S. Levashkina

THE NEW CONCEPT OF RECREATION AREAS AS PART OF THE LAND FUND

At the present time, the practice of using and protecting lands occupied by recreation areas requires clarification of their legal status. It is regulated by civil and land law standards. These standards often contradict one another. Along with this, the land legislation clearly regulates peculiarities of the legal status of recreational lands that belong to lands of specially protected areas as well as recreation territorial zones that mostly belong to lands of residential areas. In modern Russian law there is a category of «recreational entity» the status of which is quite superficially determined by the federal legislation. Such entities exist in all the land categories, except for reserve lands. However, it causes obvious legal consequences mainly regarding lands of residential areas and recreational lands. The author proves the existence of a new legal framework of «objects for recreational purposes» that are typical for absolutely all the land categories, except for reserve lands. However, their legal regulation and special legal status don't always have a clear statement in law. The author offers to remove this gap in law and continue doctrinal research of this interdisciplinary legal framework.

Keywords: land category, territorial zones, building, leisure, tourism, object for recreational purposes, health resort, arboretum.

Земельный кодекс Российской Федерации различает семь категорий земель, каждая из которых, в свою очередь, подразделяется на несколько разновидностей. Одной из таких категорий земель являются земли особо охраняемых территорий и объектов (далее земли ООТ), в состав которых входят земли рекреационного назначения. Наименование структурных элементов категорий земель в

земельном законодательстве не проведено, а в научной литературе их предложено называть «субкатегории» [1 с. 66, 67]. Таким образом, можно сказать, что в настоящий момент наиболее последовательно правовой статус земель, занятых рекреационными объектами, определен в рамках субкатегории земель рекреационного назначения в составе категории земель ООТ.

Между тем рекреационные объекты могут

располагаться в ряде других категорий земель, что не всегда четко регламентировано нормами права.

Из Российского энциклопедического словаря — самого крупного и современного энциклопедического издания в нашей стране, следует, что *рекреационный, рекреация* [2] (в переводе с польского языка «*rekreacja*» — «отдых», от лат. «*recreation*» «восстановление») — это праздники, каникулы, перемена в школе (устаревшее); помещение для отдыха в учебных заведениях; отдых, восстановление сил человека, израсходованных в процессе труда.

Согласно толковому словарю С. И. Ожегова рекреационный — лес (предназначенный для отдыха, восстановления сил), рекреационный зал (в учебном заведении; устаревшее) [3, с. 434]. Современные словари определяют рекреацию, как отдых или оздоровительные мероприятия, призванные восстановить духовные и физические силы человека, его трудоспособность.

Потребности конкретной личности в рекреационной деятельности, то есть деятельности, осуществляемой в целях восстановления психофизиологических сил, оздоровления, развлечения, культурного развития и т. д., являются определяющими при организации отдыха.

Групповые потребности объединяют потребности отдельных личностей и проявляются в спросе на рекреационную деятельность. Совокупность общественных рекреационных потребностей подразумевает потребности общества в восстановлении трудоспособности занятого населения, реабилитации и лечении населения, занятиях спортом, туризмом, познавательном и культурном отдыхе и культурном развитии всех его членов. Исследованием рекреации в той или иной степени занимаются специалисты различных отраслей знания — юристы, географы, биологи, психологи, экологи, медики, социологи, экономисты. Так, среди ученых, активно занимающихся изучением рекреации в той или иной степени, можно выделить А. П. Анисимова, А. Я. Рыженкова, С. А. Боголюбова, С. В. Злобина, Л. В. Щенникову, В. С. Преображенского, Ю. А. Ве-денина, И. В. Зорина, Б. Н. Лиханова, Л. И. Мухину, Л. С. Филипповича, И. И. Пирожник, А. А. Минц, В. А. Квартальнова, В. М. Кривошеева, А. Б. Косолапова и др.

Однако на сегодняшний день все чаще возникают вопросы о правовой природе земельных участков рекреационного назначения, их статусе, особенностях, а также обнаруживаются проблемы, связанные с не урегулированностью вопросов, касающихся использования земель, занятых рекреационными объектами. Одним из первых в этом ряду вопросов является вопрос о толковании самих понятий «рекреация» и/или «рекреационный».

Справедливости ради следует отметить, что каждая из отраслей науки, тем или иным образом заинтересованная и имеющая отношение к вышеприведенным понятиям, вырабатывает собственные, свойственные только ей методы, цели, задачи и функции в связи с исследованием целого ряда признаков, включаемых в понятие «рекреационный». Например, если обратиться к научной литературе по географии, то понятие «рекреационный» там рассматривается в рамках целостной концепции рекреационной системы.

Под рекреационной системой учеными понимается сложная «социальная, управляемая и частично самоуправляемая система, в центре которой стоит подсистема «отдыхающие», имеющая непосредственную связь с другими подсистемами, к которым относят природный и культурно-исторический комплексы, материальную базу, рекреационную инфраструктуру, обслуживающий персонал, органы управления» [4].

Природные и культурно-исторические комплексы выступают как основа развития системы; техническая система и обслуживающий персонал обеспечивают комфортность и качество отдыха; органы управления обеспечивают сохранение структуры системы, взаимодействие подсистем, реализацию основных целей и задач [5]. В экономике на общие понятия рекреации наследили присущие экономике методики, и рекреационные территории рассматриваются через призму их доходности. Экономисты исследуют рекреационные территории как экономические категории, выделяя такие признаки, как рекреационная комфортность территории, материально-техническая база сферы туризма и отдыха, транспортная доступность, затраты граждан на рекреацию, ликвидность рекреационного потенциала и его оценка. По нашему мнению, всестороннее исследование категории «рекреация», производимое на стыке наук, позволяет выявить

проблемы, которые в той или иной мере могут быть разрешены только посредством их комплексного исследования.

Поэтому, когда в юриспруденции заходит речь о том, что многие рекреационные территории подвергаются бессистемному освоению, с нарушением требований законодательства и целей придания конкретной территории статуса рекреационной [6, с. 26—30], экономическая наука отмечает, что данное обстоятельство ведет к утрате изначально высокого рекреационного потенциала конкретно взятой территории (в качестве примера можно привести ситуацию, ложившуюся к настоящему времени в Шкотовско-Партизанском, Бикино-Арминском и других рекреационных подрайонах Дальнего Востока) [7, с. 3—23].

Определим для начала, что в контексте данного исследования под рекреационными территориями понимают не только закрепленные в ст. 98 Земельного кодекса Российской Федерации *земли рекреационного назначения*, к которым относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан. В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты.

В настоящей статье рекреационные территории рассматриваются не просто как субкатегория земель, а, скорее, как качественная категория, которая отражает цель отнесения конкретной местности (земельного участка, его части) для удовлетворения потребности граждан в отдыхе. В этой связи необходимо отметить, что рекреационные территории могут располагаться практически на любых категориях земель, предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации (кроме земель запаса). Например, дачные или садовые участки могут располагаться на землях сельскохозяйственного назначения. И вполне логично считать их рекреационными территориями.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 15

апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», под дачным участком понимается земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях *отдыха* (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля).

С другой стороны, дачные или садовые участки могут располагаться на землях населенных пунктов. В странах ближнего зарубежья занятые дачами земельные участки отнесены Земельными кодексами к землям рекреационного назначения. Так, ст. 51 ЗК Украины устанавливает состав земель рекреационного назначения. К ним, в частности, относятся участки *зеленых зон и зеленых насаждений населенных пунктов*, участки, предоставленные для *дачного строительства*; участки, предоставленные для *строительства других объектов стационарной рекреации* [8]. Земли населенных пунктов также могут включать в себя рекреационные территории в составе рекреационных территориальных зон (места отдыха горожан: парки, скверы, земли, занятые городскими лесами, стадионы и спортивные площадки и т. д.).

На землях промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения [9] также возможно и вполне допустимо существование рекреационных территорий. Например, для земель промышленности вполне характерно существование ряда объектов, обеспечивающих соблюдение предусмотренных трудовым законодательством России режимов труда и отдыха (размещение на территории заводов, фабрик, иных промышленных комплексов), мест для отдыха сотрудников (включая места приема пищи). Для большинства заводов, образованных в период существования Советского Союза, было характерно размещение на их территории плавательных бассейнов, теннисных кортов, спортивных площадок, иных аналогичных объектов.

Данная традиция имеет распространение и в

настоящее время. На землях транспорта возможно расположение придорожных гостиниц, кемпингов и др. Согласно ст. 50 Водного кодекса РФ использование водных объектов (а, следовательно, и земель водного фонда) возможно и для *рекреационных целей* (отдыха, туризма, спорта). Согласно ст. 25 Лесного кодекса РФ одним из видов использования лесов (и, соответственно, земель лесного фонда) является «осуществление рекреационной деятельности». Однако в качестве отдельной субкатегории земель рекреационные территории выделены только в составе категории земель особо охраняемых территорий и объектов.

Некоторые органы местного самоуправления попытались в определенной степени обособить рекреационные территории. Так, в свое время в целях оптимизации действующего земельного и градостроительного законодательства, а также устранения противоречий при размещении рекреационных объектов в зонах жилой застройки, по заказу Администрации курорта Геленджик в октябре 2005 — марте 2006 гг. были разработаны Правила землепользования и застройки города-курорта [10]. Работа проводилась на основе корректировки генерального плана города Геленджика и параллельно с разработкой нового генплана всего городского округа. Новым генеральным планом предусматривалось развитие города в рекреационный центр международного уровня, активное рекреационное строительство, создание новых гостиниц и других рекреационных учреждений. В результате был подготовлен пакет из 21 карты градостроительного зонирования и 21 карты зон с особыми условиями использования территорий. Градостроительные регламенты были сведены по пяти внутригородским округам. Своеобразие проекта заключается в том, что карты градостроительного зонирования были подготовлены как для населенных пунктов городского, так и сельского типа, расположенных, как правило, в горных и связанных с лесным хозяйством районах [11].

Проект правил застройки Геленджика стал своеобразной лабораторией для разработки методики градостроительного зонирования, применяемой НКП НПО «ЮРГЦ» и в дальнейших работах. Новизна градостроительного зонирования применительно к Геленджику

заключалась в том, что в проекте были детально разработаны зоны т. н. «*рекреационного строительства*» [12], включающие в себя территории, предназначенные для разных форм размещения отдыхающих. Это позволило определить правовой режим так называемых «малых гостиниц», стихийно строившихся и строящихся в настоящее время. Очень важно, что при подготовке указанных Правил разработчики опирались именно на качественные характеристики конкретной территории земельного фонда Геленджика (рекреационные). Кроме того, такая легализация построек позволила также получать налоги в пользу муниципалитетов в целях развития и трансформации местных бюджетов, позволив таким образом, создать дополнительный, не противоречащий законодательству источник доходов. Институт градостроительного зонирования трансформировал проектные решения генерального плана в правовую повседневную практику.

Распределение территориальных зон соответствует генеральному плану и способствует постепенному освоению территорий курортных поселений, прилегающих к морю, в целях размещения рекреантов, формирования системы обслуживания рекреационной деятельности и структуры городских (поселковых) центров и подцентров. Думается, данная весьма интересная и положительная практика не должна расцениваться как попытка законной легализации самовольных построек и нецелевого использования земельных ресурсов в целом. Полагаем, что именно в связи с наличием в Правилах землепользования и застройки города Геленджика зон рекреационного строительства появится возможность хоть как-то разгрузить иные объекты рекреации и рассредоточить рекреационную нагрузку на природные ресурсы.

Однако наибольшие сложности возникают с определением правового режима рекреационных территорий, находящихся в границах особо охраняемых природных территорий (национальных парков, природных парков и т. д.). Так, на землях особо охраняемых природных территорий могут, в т. ч., располагаться лечебно-оздоровительные местности и курорты, дендрологические парки (ботанические сады). Согласно ст. 1 [Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных](#)

лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»

курорт — это освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры. В результате возникает проблема, порождающая противоречивую правоприменительную практику: к какой категории земель следует относить земли городов-курортов — категории земель населенных пунктов или категории земель особо охраняемых территорий и объектов [13, с. 42—48]?

Представляется, что территории городов-курортов относятся к категории земель населенных пунктов. Другое дело, что в отличие от большинства земель населенных пунктов в их границах установлен особый режим эколого-правовой охраны, исключающий наличие на территории городов-курортов промышленных зон, однако не исключающий, а разрешающий создание и развитие рекреационных зон и особо охраняемых зон.

Что же касается дендрологических парков и ботанических садов, то большая их часть расположена на землях населенных пунктов (на территории города Волгограда — дендрологический парк Красноармейского района и Ботанический сад Волгоградского государственного социально-педагогического университета). При этом согласно Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические

парки и ботанические сады. Таким образом, и ботанические сады, и дендрологические парки, — это, по большому счету, земли, на которых искусственно созданы специальные редкие коллекции растений, размещенные на землях населенных пунктов. По нашему мнению, независимо от размещения дендрологических парков и ботанических садов в рамках любой категории земель последние не совсем корректно включать в категорию земель ООПТ, которые имеют «особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны».

В противном случае просто не соблюдается сама цель создания ООПТ, поскольку в нашем случае (и данное утверждение в очередной раз подтверждает п. «б» ч. 2 ст. 30 данного закона) создание дендрологических парков и ботанических садов направлено не на охрану уникальных природных комплексов, чего требуют установленные нормы, а скорее на «рекреационную, рекламно-издательскую и иную деятельность, не противоречащую задачам дендрологических парков и ботанических садов.

По нашему мнению, необходимо последовать примеру большинства развитых стран, где режим собственности на данные объекты гораздо шире, чем в Российской Федерации. В частности, один из самых крупных ботанических садов — Ботанический сад Андромеды (Andromeda Botanical Gardens), расположенный на острове Барбадос, был вплоть до 1970 г. в частной собственности. Однако в дальнейшем он был подарен собственником Национальному фонду и стал доступен для общественных посещений. Норм, запрещающих иметь в частной собственности указанные объекты, законодательство Барбадоса не содержит [14]. Думается, для российского бюджета и оптимизации законодательства было бы правильнее исключить дендрологические парки и ботанические сады, а также лечебно-оздоровительные местности и курорты из состава земель ООПТ. Помимо приведения в соответствие земельного, экологического и градостроительного законодательства, данные меры позволили бы развивать на указанных территориях, предназначенных в большей

степени для рекреационных целей, экологический туризм, что позволило бы не только наполнить доходную часть бюджетов всех уровней, но и решить задачи экологического воспитания и просвещения.

Помимо этого проведение такого районирования/зонирования земель по принципу принадлежности к территории с рекреационной составляющей (рекреационной территории) позволило бы также провести определенные работы в области контроля и отвечало бы целям выделения определенного земельного участка и придания ему особого правового статуса [15, с. 87—93].

Подводя итоги, заметим, что в современном российском праве объективно существует категория «рекреационный объект», статус которой довольно поверхностно определен федеральным законодательством. Такие объекты присутствуют во всех категориях земель (кроме земель запаса), однако четкие правовые последствия это порождает, главным образом, на землях населенных пунктов и землях рекреационного назначения. Представляется, что доктринальные исследования категории «рекреационный объект» должны быть продолжены, а правовые последствия размещения такого объекта в рамках земельного участка любой категории земель должны более четко определяться земельным и иным законодательством.

Список библиографических ссылок

1. Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории // Известия вузов. Правоведение. 2006. № 5. С. 66, 67.
2. Российский энциклопедический словарь. М., 2000, 1024 с.
3. Ожегова С. И. Словарь русского языка. М., 1991. С. 434.
4. Территориальная рекреационная система как объект изучения географических наук / В. С. Преображенский [и др.] // Известия АН СССР. Серия География. 1974. № 2.
5. Пирожник И. И. Экономико-географические проблемы формирования территориальных рекреационных систем и рекреационное районирование в крупном экономическом районе: автореф. дис. ... канд. геогр. наук. Минск, 1976.
6. Анисимов А. П., Землякова Г. Л. Соотношения категорий «использование земель» и «охрана земель»: дискуссионные вопросы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 2. Волгоград: ВА МВД России, 2013. С. 26—30.
7. Косолапов А. Б. Методика расчета рекреационной емкости и рекреационного потенциала побережья // Рекреационная оценка побережья Уссурийского залива. Владивосток: ДВО АН СССР, 2009. С. 3—23.
8. Законодательство Украины [Электронный ресурс]. Режим доступа [/zakon.rada.gov.ua/go/2768-14](http://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14) (дата обращения: 12.09.2013).
9. Гражданский кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
10. [Градостроительство](http://gelendzhik.org) [Электронный ресурс]. Режим доступа gelendzhik.org, [Градостроительство](http://gelendzhik.org), [Правила землепользования](http://gelendzhik.org), [Геленджик](http://gelendzhik.org) (дата обращения: 12.09.2013).
11. [Градостроительство](http://gelendzhik.org) [Электронный ресурс]. Режим доступа gelendzhik.org, [Градостроительство](http://gelendzhik.org), [Правила землепользования](http://gelendzhik.org), [Геленджик](http://gelendzhik.org) (дата обращения: 12.09.2013).
12. [Градостроительство](http://gelendzhik.org) [Электронный ресурс]. Режим доступа gelendzhik.org, [Градостроительство](http://gelendzhik.org), [Правила землепользования](http://gelendzhik.org), [Геленджик](http://gelendzhik.org) (дата обращения: 12.09.2013).
13. Анисимов А. П. К вопросу о модернизации правового режима земель особо охраняемых природных территорий // Аграрное и земельное право. 2012. № 7. С. 42—48.
14. Andromeda botanic gardes [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://andromeda.cavehill.uwi.edu/> (дата обращения: 12.09.2013).
15. Анисимов А. П., Землякова Г. Л., Мельников Н. Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87—93.