

## ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349. 41

Орлов А.Н.

### РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ О ЛЕЧЕБНЫХ И ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В статье даётся анализ земельного законодательства СССР и УССР о лечебных и оздоровительных местностях как объектах правового регулирования, с учётом правоприменительной практики. Раскрываются правовые проблемы и предлагаются пути их разрешения.

Ключевые слова: лечебные и оздоровительные местности; правовой режим земель курортов; курортные, лечебно-оздоровительные и рекреационные зоны; географический ландшафт.

Анализ земельного законодательства СССР и УССР в историческом аспекте о лечебных и оздоровительных местностях, как объектах правового регулирования, выявил достаточно сложные правовые проблемы. Юридической науке пришлось их разрешать последовательно на протяжении десятилетий, с учетом данных правоприменительной практики.

Интенсивные научные исследования 1955-1964 г.г. в области советского земельного права [1, с. 42-43], в том числе по проблемам права землепользования в СССР и его видов, позволили выделить местности с лечебными и оздоровительными свойствами в качестве объектов правового регулирования. К ним стали относить курорты. Юридически они признавались в качестве таковых после принятия специального постановления Совета Министров СССР или Совета Министров союзных республик о курортах. В основу правового регулирования охраны курортов как местностей, обладающих лечебными свойствами, было положено постановление Совета Министров Союза ССР от 10 апреля 1940 г. «Об утверждении Положения о санитарной охране курортов и местностей лечебного значения» [2], в соответствии с которым округ санитарной охраны курортов делился на три зоны. Каждая зона имела свой правовой режим с целью обеспечения сохранности лечебных свойств курорта как местности и создания наиболее благоприятных условий для использования их в здравоохранении.

Земли курортов входили в состав земель промышленного, транспортного и иного несельскохозяйственного (специального) назначения.

С принятием в конце 60-70 гг. XX в. Основ земельного, водного, лесного и горного законодательства Союза ССР и союзных республик и законодательства о здравоохранении, наряду с курортами стали признаваться местностью с оздоровительными свойствами пригородные и зеленые зоны вокруг больших городов с

проектной численностью населения не менее 250 тыс. чел. Уточняется юридическое понятие курорта. Он рассматривается как комплекс природных богатств (минеральных источников, лечебных грязей и других природных лечебных свойств), расположенных в пределах определенной местности безотносительно к тому, какая категория земель эту местность охватывает.

Основные положения земельного, водного, лесного и горного законодательства в последующем фактически используются природоресурсовым законодательством Украины (лесным, водным, земельным, о недрах) и в Законе Украины 1991 г. «Об охране окружающей природной среды».

За время существования СССР было принято более 30-ти союзных подзаконных актов, которые закрепили официальное понятие курорта и прямо или косвенно регулировали природопользование и правовую охрану природных объектов в курортной местности. Основными элементами правового режима курортов являлись санитарная охрана их как природного комплекса и общекурортный режим. Однако из-за чрезмерных антропогенных воздействий на лечебные и оздоровительные местности, было признано необходимым признать законодательно :

1) объектом правового регулирования не только курортные местности, но и хозяйственную и иную деятельность на них, а также прилегающие к ним местности с другим правовым режимом. В первую очередь – заповедные территории;

2) недостатком правового режима земель курортов является то, что они рассматривались лишь как территориальной (пространственный) базис места расположения средств курортной, туристической и иной не сельскохозяйственной деятельности, а не как часть экологической и геологической среды;

3) правовой режим тех минеральных, грязевых и иных лечебных источников, которые по разным причинам пока еще не использовались курортными и лечебными учреждениями законодательством не регулировались. Они, по сути, не имели хозяина. Ответственность за их использование и истощение не устанавливалась;

4) правовой режим пригородных и зеленых зон на курортные города не распространялся, да и рассматривался он, прежде всего с позиции более эффективного их использования для отдыха городского населения, улучшения микроклимата и других потребностей крупного города. Сохранение же на них ландшафтного и биологического разнообразия как основы устойчивости экологических систем пригородных и зеленых зон речь не шла.

В 80–90-е гг. интенсивно совершенствуется правовая основа использования земель оздоровительного назначения и земель рекреационного назначения. В соответствующих нормативных актах более конкретно и развернуто определяется правовое положение каждой курортной местности в пределах конкретного административно-территориального образования, нормативно определяется комплекс необходимых мероприятий экологического, социального и охранительного порядка, устанавливаются предписания, обязывающие юридических и физических лиц к организации проведения природоохранных мер на землях курортов.

Основное внимание при этом уделялось охране отдельных природных ресурсов (лесных, водных, земельных и др.), а не всех природных компонентов лечебной и оздоровительной местности. Введение же территориальных комплексов схем охраны

природы затруднено было, в том числе, и из-за недостаточных научных обоснований. В результате, несмотря на предпринимаемые меры, деградация курортных местностей продолжалась.

В период законодательной деятельности органов государственной власти бывшего СССР так и не было принято закона о лечебных и оздоровительных местностях. За состояние природных ресурсов курортов отвечало сразу несколько субъектов права: орган, в ведении которого находился тот или иной курорт (большей частью это были общественные организации), исполнительный комитет соответствующего Совета народных депутатов и органы государственного комитета СССР по надзору за безопасностью ведения работ в промышленности и горному надзору.

Все процессы, связанные с правовой охраной курортов, их правовым режимом и осуществлением хозяйственной и иной деятельности на них, наряду с Положением о курортах, регламентировались Основами законодательства СССР о здравоохранении и союзных республик (ст. 45), Основами земельного законодательства СССР и союзных республик (ст. 34, 38, 39), Основами водного законодательства СССР и союзных республик (ст. 22), а также Земельным, Водным, Лесным Кодексами Украины. Специального же закона о курортах не было.

Цель данной работы – раскрыть особенности законодательства Украины о лечебных и оздоровительных местностях, их правовом режиме в условиях рыночных отношений.

С принятием в 1991 г. Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» понятие лечебных и оздоровительных местностей перестало употребляться в большинстве законодательных актов. Вместо них вводились понятия курортные, лечебно-оздоровительные и рекреационные зоны. Тем самым произошло не только смещение понятий: местность-территория-зона, но и создались правовые основания осуществлять ограничения видов деятельности на них и обеспечивать их охрану без учета того, что они являются частью географического ландшафта. Поскольку в географии понятие «местность» рассматривается в двух значениях: как часть территории, характеризующейся общностью каких-либо признаков или как крупная морфологическая часть географического ландшафта. В юридическом аспекте любая территория одновременно является частью системы территориальной организации государства, на основе которой образуются и функционируют органы государственной власти и управления. Под зоной [3, с. 467] понимается полоса, пространство между какими-либо границами или же территория, участок чего-либо, характеризующийся определенными признаками. Как следует из изложенного, юридическая наука рассматривает территорию по общности каких-либо внешних, а не морфологических, признаков. В результате земельное, экологическое, административное и хозяйственное право рассматривают территорию как пространственный базис, игнорируя её содержательную составляющую - любая территория является частью экологической среды, основу которой составляет географический ландшафт.

Перестройка экономики Украины на рыночные отношения поставила законодателя перед необходимостью рассматривать земли лечебных и оздоровительных местностей в качестве объекта права собственности и совместно с землями природоохранного, историко-культурного назначения выделить их в качестве самостоятельной категории

земель (ст. 2 ЗК Украины в редакции 1992 г., ст. 19 ЗК Украины 2001 г.). Формирование рынка земли в Украине повлияло на выбор понятийного аппарата относительно земель лечебных и оздоровительных местностей. Это влияние выразилось в том, что предметом купли-продажи земель, независимо от их целевого назначения, стал земельный участок.

Показателем дальнейшего вовлечения лечебных и оздоровительных местностей в формирующиеся рыночные отношения стали также:

- введение налога на земельный участок рекреационного и курортного назначения в соответствии с Законом Украины «О плате за землю» (ч. 2 ст. 6, ч. 2, 5 ст. 6, ст. 9);
- передача курортных и лечебно-оздоровительных учреждений субъектам хозяйствования с различной формой собственности (ст. 16 Основ законодательства Украины о здравоохранении);
- установление для физических и юридических лиц режима специального пользования землями и природными ресурсами, обладающими лечебно-оздоровительными свойствами, на основании лицензии, выдаваемых специально уполномоченными на то государственными органами;
- объявление некоторых курортных местностей специальными экономическими зонами или территориями приоритетного развития;
- выделение в самостоятельную категорию земель оздоровительного назначения по Земельному кодексу Украины 2001 г. (ст. 19) и разрешение передавать отдельные участки этих земель в собственность с учетом ограничений, указанных в ст. 48 ЗК Украины.

Процесс законодательного закрепления по вовлечению лечебных и оздоровительных местностей в рыночные отношения преследует, как показывает исследование, в первую очередь экономические цели. Земельные участки, расположенные на лечебных и оздоровительных местностях, стали выступать предметом торговых сделок, без учёта их взаимосвязи с экологической и геологической средами, но с активным использованием рекреационных территорий. В свою очередь, на территории рекреационных ландшафтов располагается, как правило, несколько административно-территориальных образований. Их органы управления рассматривают рекреационные ландшафты не как сложные экологические системы, а как пространственный базис и природный ресурс для различных видов деятельности.

Будучи субъектами прав коммунальной собственности на землю, территориальные громады сел, поселков, городов (ст. 374 ГК Украины, ст. 80 ЗК Украины) вынуждены, в настоящее время, 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 рекреационных ландшафтов в качестве объектов товарно-денежных отношений на рынке курортно-рекреационных услуг. При этом не применяется во внимание, что земли и природные ресурсы того или иного органа местного самоуправления, отнесенные на основании постановления Кабинета Министров Украины от 26 декабря 1996 г. № 1576 к курортным, являются лишь частью лечебных и 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. Возникает необходимость изменения эколого-правового механизма управления оздоровительными и рекреационными местностями Крыма. Объектом управления ими тогда должны выступать земли курортов не только в качестве пространственного базиса, средств производства, но и как часть местности определённого природного ландшафта. В этой связи нами предлагается следующее определение оздоровительной местности - это единый природный комплекс, размещённый 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.

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. Для того, чтобы закрепить данное положение законодательно, требуется разрешить проблем. Одной из них является размежевания земель на государственную и коммунальную собственность. В литературе [4, с. 111-113] отмечается, что:

а) в настоящее время в Украине земель коммунальной собственности не существует, поскольку не проведено размежевание земель государственной собственности на земли государственной и коммунальной собственности. Этот 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 одноразовую «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. Мирошниченко 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. Последствия такого упрощенного раздела земли на государственную и коммунальную собственность могут быть непредсказуемыми, так как, считает М. Федорченко [5], 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 в 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. Мирошниченко и М. Федорченко к размежеванию земель на государственную и коммунальную собственность не позволяют, на наш взгляд, решать региональные 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 не выполнимой, 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.

Для разрешения создавшейся ситуации некоторые учёные видят во введении в земельное законодательство принципа «гибкого зонирования». По их мнению, это позволит определять пределы использования конкретного земельного участка с учетом его расположения и условий возможного использования земельного массива, в пределах которого он размещен; ограничение пространственных характеристик, допустимость застройки и других видов использования, поверхностность и пространственное планирование и т.п. Зонирование, в таком понимании, не применялось в советской системе земельно-правовой регуляции. Практика Российской Федерации (далее РФ), которая уже внедрила отдельные виды зонирования, свидетельствует о перспективности и эффективности этого направления изменения советской системы деления земельного фонда на категории земель [6, с. 159 и др.]. Механизм экологического, сельскохозяйственного и урбанистического зонирования по своей сути предполагает учитывать качественное состояние ландшафтов в границах зонирования. В настоящее время, считает законодатель, охрана курортов должна осуществляться в пределах округа санитарной охраны путём зонирования территории: зоны строго режима, зоны ограничений, зоны наблюдений без учёта состояния рекреационных ландшафтов[7]. По его мнению, это позволит обеспечить сохранение природных физических и химических свойств курортов. На наш взгляд, такой подход к охране курортов, в своей основе, является субъективным. Без сохранения курортно-рекреационных ландшафтов не будет и курортов.

Необходимость разработки проекта Закона «О зонировании земель» в Украине подтверждена рекомендациями парламентских слушаний. Однако, в правовой науке охраны окружающей среды считается, что внедрение зонирования земель возможно только системно, путем изменения существующей системы, поскольку значительная часть земельно-правовых нормативных актов «пронизана» принципом целевого использования земель, на замену которого претендует зонирование. Кроме того, земельное законодательство тесно связано с иными отраслями, такими как градостроительное, природоохранное и др., в инструментариях которых широко используется принцип «целевого использования земель», являющийся базисным в определении объектов правовой регламентации и охраны [8]. В то же время, принятие Закона Украины «О зонировании земель» не решит проблем охраны курортов Крыма. Их разрешение нам видится в разработке законопроекта «О курортах Крыма», в котором были бы отражены правовые требования к градостроительной, хозяйственной и иной деятельности на них с учётом состояния курортно-рекреационных ландшафтов.

#### Список использованных источников и литература:

1. Ерофеев Б.В. Советское земельное право. Учебник. – М.: Высшая школа, 1995. – С. 42-43
2. Снакин В.В. Экология и охрана природы. Словарь-справочник / Под ред. Акад. А.А. Яншина. – М.: Academia, 2000. – С. 324
3. Советский энциклопедический словарь. / Глав.ред. А.М.Прохоров. Изд. Третье.- М.: «Советская энциклопедия», 1984. – С. 792
4. Мірошніченко А.М. Земельне право України: Навчальний посібник. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – С. 111-113 (432 с.)

5. Федорченко М.. Нова ідеологія управління земельними ресурсами. [www.myland.org.ua](http://www.myland.org.ua), Его же. Розмежування земель державної та комунальної власності в Україні. [www.myland.org.ua/ukr/11/test2005/26/3984/](http://www.myland.org.ua/ukr/11/test2005/26/3984/)
6. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: Учеб.-практ.пособие. – М.: Дело, 2004. – С. 159 и другие
7. Закон Украины «О курортах» - Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 50. – Ст. 435
8. Подробнее см.: Постановление Верховного Совета Украины «О Рекомендациях парламентских слушаний "Современное положение и перспективы развития земельных отношений в Украине" от 22 сентября 2005 г. № 2897-IV // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2005. – № 48. – Ст.494; Марусенко Р.І. Деякі аспекти принципу використання земель за цільовим призначенням
9. [http://www.zempravo.kiev.ua/index.php?subaction=showfull&id=1187366350&archive=&start\\_from=&ucat=&](http://www.zempravo.kiev.ua/index.php?subaction=showfull&id=1187366350&archive=&start_from=&ucat=&)

Орлов О.М. Розвиток земельного законодавства України про лікувальні і оздоровчі місцевості: історія та сучасність.

У статті дається аналіз земельного законодавства СРСР і України про лікувальні і оздоровчі місцевості як об'єкти правового регулювання, з урахуванням правоприменительной практики. Розкриваються правові проблеми і пропонуються шляхи їх дозволу.

Ключові слова: лікувальні і оздоровчі місцевості; правовий режим земель курортів; курортні, лікувально-оздоровчі і рекреаційні зони; географічний ландшафт.

Orlov A.N. The development of the landed legislation of Ukraine about medical and health localities: history and modern position.

In the article the analysis of the landed legislation is given the USSR and Ukraine about medical and health localities as objects of the legal adjusting, with accordance of the practice of legal application. Legal problems open up and the ways of their permission are offered.

Key words: medical and health localities; legal mode of earths of resorts; resort, лечебно-оздоровительные and рекреационные areas; geographical landscape.

Пост упила в редакцию 27.11.2008 г.