

Орлов А. Н.

ЗНАЧЕНИЕ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕЧЕБНЫХ И ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ ДЛЯ СТАНОВЛЕНИЯ РЕКРЕАЦИОННОГО ПРАВА

Формирование рекреационного права в Украине обусловлено, на наш взгляд, законодательными и научно-практическими проблемами. Законодательные проблемы проявляются в необходимости кодификации рекреационного законодательства, которое включает в себя значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения по охране и использованию различных природных ресурсов для организованного массового отдыха населения и туризма. В свою очередь, антропогенные нагрузки на рекреационные территории вызывают потребность в выработке механизма реализации норм, направленных на предупреждение разрушения рекреационных экосистем и комплексов. Разрешить перечисленные проблемы с научно-практических позиций представляется наиболее правильным в рамках рекреационного права как подотрасли экологического права. Отдельные аспекты его структуры разработаны и предложены В.И. Андрейцевым¹.

Важное место в структуре рекреационного права должно, по нашему мнению, отводиться изучению истории развития законодательства о лечебных и оздоровительных местностях. Обусловлено это тем, что в учебной и научной литературе, как правило, употребляются законодательные положения о рекреационных территориях, рекреационных зонах. Вне научного исследования оказались взаимосвязи рекреационных территорий (зон) с природными ландшафтами как объектов правового регулирования, а также рекреационного права с курортным правом, другими отраслями знаний естественных наук, в первую очередь с рекреационной географией, ландшафтоведением, экологией. Изучение истории развития законодательства о лечебных и оздоровительных местностях позволяет восполнить отмеченные пробелы в научных исследованиях и лучше уяснить истоки становления рекреационного права.

Прежде чем приступить к анализу истории развития законодательства о лечебных и оздоровительных местностях следует уточнить содержание объекта научного исследования. Ими являются местности, обладающие лечебными и оздоровительными свойствами. Однако понятие «местность» имеет два значения.²

¹ Андрейцев В.И. Экологическое и земельное право Украины: Практикум для студентов юрид. ВУЗов и фак. – К.: Юринком Интер, 1998. – С. 20.

² Советский энциклопедический словарь. / Гл. ред. А.М. Прохоров. Изд. третье. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – С. 792.

**ЗНАЧЕНИЕ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЛЕЧЕБНЫХ И ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ
ДЛЯ СТАНОВЛЕНИЯ РЕКРЕАЦИОННОГО ПРАВА**

По первому местность выступает в виде части территории, характеризующейся общностью каких-либо признаков (природных, исторических или других). По второму – местность рассматривается как крупная морфологическая часть географического ландшафта, комплекс урочищ. Такая местность изучается специальной отраслью знаний – физической географией.

Использование первых признаков местности позволяет отличать одну местность от другой по внешним признакам, например, наличие на ее территории природных источников, обладающих лечебными или оздоровительными свойствами. Второе значение местности выявляет не только внешние отличия одной местности от другой, но и позволяют дать их качественные отличительные характеристики по структуре ландшафтов. Они состоят из морфологических частей (местностей, урочищ, фаций) и компонентов (горных пород, почв, растительности и других). Процессы обмена веществом и энергией между ними определяют структуру каждого ландшафта. Ландшафты подвержены ритмическим и необратимым изменениям.¹ Разрушенный ландшафт, пусть не в полной мере, но все же восстановим, если в нем не нарушена геолого-геоморфологическая основа.

В Крыму, например распространены равнинные, предгорные, горные классы ландшафтов. Ландшафтное разнообразие является необходимой предпосылкой для сохранения биологического разнообразия, так как наличие местообитаний – одно из главных условий сохранения видового, популяционного и биоценотического разнообразия. «Во-вторых, ландшафты выполняют прямые функции сохранения общего экологического баланса, ибо не достаточно одной биотической части биосферы для его сохранения. Требуется также успешное функционирование всех компонентов географической оболочки.

В-третьих, речь идет об обеспечении экономики (хозяйства) ресурсами, в-четвертых, о выполнении социальных функций (рекреация, отдых, эстетические качества и другие). Все названные функции в совокупности обеспечивают эколого-социально-экономический баланс территории»².

С учетом изложенного, следует уточнить в каком качестве рассматривать лечебные и оздоровительные местности на законодательном уровне и их правовой режим в историческом аспекте как часть территории, характеризующейся общностью каких либо признаков или как крупная морфологическая часть географического ландшафта?

Анализ развития законодательства о лечебных и оздоровительных местностях свидетельствует о том, что по субъектам правотворчества и историческим этапам развития украинской государственности законодательство об рассматриваемых местностях можно классифицировать, на наш взгляд, на три уровня развития:

¹ Там же. – С. 685.

² Проект Крымской программы реализации «Стратегии сохранения биоразнообразия в Украине» – Понтида // Приложение к сборнику «Вопросы развития Крыма». – Симферополь: Таврия Плус. – 1999. – № 1. – С. 86.

союзное законодательство, законодательство Украины, законодательство Автономной Республики Крым. Анализ трехуровневого законодательства позволяет наиболее оптимально рассматривать его развитие в историческом и территориальном аспекте и выявить тенденции правопреемства.

Интенсивные научные исследования 1955-1964 г.г. в области науки советского земельного права,¹ 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 курортом.²

В основу правового регулирования охраны курортов как местностей, обладающих лечебными свойствами, было положено постановление Совета Министров Союза ССР от 10 апреля 1940 года «Об утверждении Положения о санитарной охране курортов и местностей лечебного значения»,³ 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. Они предоставлялись в пользование санаториям и домам отдыха, находившиеся в ведении органов профсоюза, либо государственных органов (например, Министерства обороны, министерства охраны общественного порядка и т.д.).

Наряду с курортами, как местностями, обладающими особыми лечебными свойствами, начинают юридически формироваться рекреационные зоны. В частности, из городских земель выделяются земли общего пользования. Одним из функциональных предназначений которых было использование отдельных земельных участков общего пользования с целью отдыха, развлечения, общения и удовлетворения других гигиенических и культурных потребностей городского населения. К ним относились сады, парки, скверы, бульвары.

Законодательно выделяются защитные леса, которые наряду с охранительными функциями (почвозащитные, полезащитные, горные леса, запретные полосы вдоль рек, железных и шоссейных дорог, вокруг водохранилищ, озер и других водоемов и т.п.) стали выполнять и рекреационные (курортные леса, леса зелен зон).

¹ Перечень монографических исследований см.: Б.В.Ерофеев. Советское земельное право: Учебник для юридических институтов и факультетов. – М.: Изд. «Высшая школа», 1995. – С. 42-43.

² О правовом режиме природных ресурсов курортов см. там же, с. 230-231, 235-241, 262-263, 344, 348-349, 372, 375.

³ Собрание постановлений Правительства СССР. – 1940. – № 12. – Ст. 289.

**ЗНАЧЕНИЕ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЛЕЧЕБНЫХ И ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ
ДЛЯ СТАНОВЛЕНИЯ РЕКРЕАЦИОННОГО ПРАВА**

С принятием Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (ст.34) в состав рекреационных территорий стали включаться пригородные и зеленые зоны.

Законодательно пригородные зоны устанавливались вокруг больших городов (с проектной численностью населения не менее 250 тыс. человек), и порядок их использования определялся разработанным для данного города проектом планирования пригородной зоны.

Ведущие ученые 70-х годов XX в. (Г.А. Аксененок, Н.Д. Казанцев, О.С. Колбасов, Г.Н. Полянская) отмечали, что принятие Основ земельного и водного законодательства Союза ССР и союзных республик и соответствующих республиканских кодексов не могло решить и не решает проблемы урегулирования отношений по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов в целом. Указанные законодательные акты касались не всей области отношений в этой сфере, а только отдельных природных ресурсов. Признавалось, что речь должна идти о регулирующем и охранном режиме всего природного комплекса, как единого целого, включая в него всю землю, все недра, всю живую силу природы и атмосферу, взятые в их единстве и взаимосвязи.¹

Недостаток законодательства СССР 70-х годов в отношении местностей, обладающих лечебными и оздоровительными свойствами заключался в том, что земли курортов рассматривались как территориальный (пространственный) базис, место расположения средств курортной, туристической и иной несельскохозяйственной деятельности.

Правовой режим тех минеральных, грязевых и иных лечебных источников, которые по разным причинам пока еще не использовались курортными и иными лечебными учреждениями законодательством не регулировались. Они по сути не имели хозяина. Ответственность за их использование и истощение не устанавливалась.²

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 середине 80-х годов украинскими учеными-юристами делалась попытка решить эту проблему административным методом, рассматривая курорты уже не как местности, а как лечебно-оздоровительные зоны, к которым стали относиться земельные или водные территории, предназначенные для лечения граждан и

¹ Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – Харьков, 1975. – С. 42.

² Титова Н.І. Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи. – Львів: Вид-во Львівськ. ун-ту, 1973. – С. 208.

восстановления их здоровья. Пригородные и зеленые зоны рассматривались как часть рекреационных зон.

При таком подходе к определению лечебных и оздоровительных местностей, несмотря на кажущуюся простоту изложения, проблема определения объектов правовой охраны рассматриваемых местностей еще более осложнилась, так как произошло не только смещение понятий: местность – территория – зона.

Нами уже указывалось на то, что понятие «местность» имеет два значения: 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 зоной¹ понимается полоса, пространство между какими-либо границами или же территория, участок чего-либо, характеризующийся определенными признаками. 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.

Современные исследования в сфере экологии и географии² позволяют утверждать, что основную стабилизирующую роль природных качеств местности играют природные ландшафты и экосистемы. К средообразующим ландшафтам специалисты относят как типичные для региона природные ландшафты, так и искусственно созданные: различные типы леса, лесокустарники, кустарники, степи и пустыни, аквальные комплексы, парки, лесополосы и др. Каждый из них не только в структуре ландшафтной сферы, но и региона выполняет свою функцию. Аквальные комплексы прежде всего регулируют газовый и температурный состав атмосферы; лесные – являются активными нейтрализаторами загрязняющих веществ и снабжают окружающую среду кислородом, фитонцидами и др. Таким образом, естественные экосистемы и ландшафты поддерживают постоянный по химическому составу и термодинамическим свойствам среду нашего существования и они же должны выступать объектами правовой охраны.

Положительным результатом первого этапа развития законодательства о лечебных и оздоровительных местностях является то, что сначала были научно обоснованы и определены, а затем законодательно закреплены понятия курортов, лечебно-оздоровительных, пригородных, зеленых и рекреационных зон, а также их правовой режим.

Второй этап развития законодательной базы о курортно-рекреационных и лечебно-оздоровительных местностях начинается с декабря 1991 года, когда на общенародном референдуме Украина была признана независимым, суверенным государством.

¹ Советский энциклопедический словарь. Изд. третье. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Сов. Энциклопедия, 1984. – С.467.

² Перспективы создания единой природоохранной сети Крыма. – С. 46-47.

**ЗНАЧЕНИЕ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЛЕЧЕБНЫХ И ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ
ДЛЯ СТАНОВЛЕНИЯ РЕКРЕАЦИОННОГО ПРАВА**

После вступления Украины в новый исторический этап многие нормативно-правовые акты бывшего СССР, регулирующие правоотношения в сфере курортов, лечебно-оздоровительной и рекреационной деятельности, постепенно стали заменяться нормативно-правовыми актами, принимаемыми новыми органами государственной власти и управления Украины.

С принятием в 1991 году Закона Украины “Об охране окружающей природной среды” (ст.60, 62, 63), правовое понятие лечебных и оздоровительных местностей перестало существовать. Вместо них ввели понятие территорий и объектов, подлежащих особой охране, куда вошли курортные, лечебно-оздоровительные и рекреационные зоны.

15 марта 1992г. за № 2196-ХІІ вносятся изменения и дополнения в Земельный кодекс Украинской ССР.¹ В соответствии с ним земли рекреационного и оздоровительного назначения вместе с землями природоохранного и историко-культурного назначения выделяются в самостоятельную категорию земель (ст. 2). Эти земли запрещается передавать в коллективную и частную собственность (ст. 4).

Под землями оздоровительного и рекреационного назначения стали пониматься земельные участки (выделено нами – О.А.) обладающие природными лечебными факторами., благоприятными для организации профилактики и лечения или занятия территорией домов отдыха, пансионатов, кемпингов, туристических баз, стационарных и палаточных туристско-оздоровительных лагерей, домов рыболовов и охотников, детских туристических станций, парков, зеленых зон вокруг городов и других населенных пунктов, учебно-туристических троп, маркировочных трасс, детских и спортивных лагерей. Рекреационные земли должны были быть расположены за пределами земель оздоровительного назначения и предназначались для организованного массового отдыха и туризма населения (ст.ст. 73 и 74 ЗК).

Внесение изменений и дополнений в Земельный кодекс Украинской ССР было вызвано необходимостью перестройки экономики Украины на рыночные отношения. Законодатель стал рассматривать земли лечебных и оздоровительных местностей в качестве объекта права собственности, а 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, становится земельный участок.

В 1992 году Верховный Совет Украины принимает специальный Закон “О плате за землю”.² В соответствии с ним налог на земельные участки на территориях и объектах природно-заповедного, рекреационного назначения, занятых производственными, культурно-бытовыми, хозяйственными строениями и сооружениями, которые не отвечают целевому назначению этих земельных участков, взимается в пятикратном размере соответствующего земельного налога,

¹ Ведомости Верховного Совета Украины. – 1992. – № 25. – Ст. 354.

² Ведомости Верховного Совета Украины. – 1992. – № 38. – Ст. 560.

установленного ч. 2 и 5 ст. 7 названного закона. Законодательно создавались предпосылки естественного вытеснения производственных объектов и видов деятельности, не соответствующих функциональному назначению курортов, лечебно-оздоровительных и рекреационных зон. В определенной степени увеличивается налог на земельные участки, предоставляемые во временное пользование на землях природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, за исключением земельных участков, указанных в ч. 2 ст. 6 данного закона. Он стал взиматься в размере 50% от денежной оценки единицы площади пахотных земель по Автономной Республике Крым.

Плата за землю стала не единственным показателем перевода курортных, рекреационных и лечебно-оздоровительных зон на рыночные отношения. Другим, не менее важным показателем этого процесса, является передача курортных и лечебно-оздоровительных учреждений субъектам хозяйствования с различной формой собственности. Такая возможность возникла после принятия Основ законодательства Украины о здравоохранении (ст. 16). Ими санаторно-курортные и лечебно-оздоровительные учреждения были отнесены к субъектам предпринимательской деятельности с разной формой собственности, в том числе частной, но с сохранением за ними статуса учреждения здравоохранения, действующего на основании устава, утверждаемого собственником или уполномоченным им органом. Независимо от юридического статуса руководство такими учреждениями могло осуществляться только лицом, отвечающим установленным государством единым квалификационным требованиям.

В 1996 году принимается ряд основополагающих нормативно-правовых актов, направленных на обеспечение охраны, рациональное использование природных ресурсов, обладающих лечебно-оздоровительными свойствами, устанавливается порядок управления ими. К таким нормативно-правовым актам в первую очередь следует отнести Конституцию Украины,¹ определившую полномочия органов государственной власти в сфере курортной и рекреационной деятельности. В частности, ст. 92 Конституции установлено, что порядок пользования природными ресурсами определяется исключительно законами Украины, которыми, в свою очередь, закрепляются полномочия соответствующих органов государственной власти по распоряжению природными ресурсами, обладающими лечебно-оздоровительными свойствами. Важно здесь также подчеркнуть, что ст. 138 Конституции Украины к ведению Автономной Республики Крым относит разработку, утверждение и реализацию программ АРК по вопросам рационального природопользования, охраны окружающей среды в соответствии с общегосударственными программами и дает ей право устанавливать статус местности как курорта, а также зоны санитарной охраны на них. Полномочия органов местного самоуправления в этой же части определены Законами Украины

¹ Конституция Украины от 28 июня 1996. – К., 1996.

**ЗНАЧЕНИЕ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЛЕЧЕБНЫХ И ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ
ДЛЯ СТАНОВЛЕНИЯ РЕКРЕАЦИОННОГО ПРАВА**

“О местном самоуправлении в Украине”¹ (1997 г.) и “О местных государственных администрациях” (1999 г.).²

В рамках общего природоресурсового законодательства и в целях реализации предписаний о специальном пользовании природными ресурсами, обладающих лечебно-оздоровительными свойствами, Кабинет Министров Украины и отдельные министерства приняли ряд нормативных актов, которые конкретизируют отдельные общие положения.

Природопользование и охрана окружающей среды на курортных, лечебно-оздоровительных и рекреационных зонах стала регулироваться не только специальными правовыми актами, но и актами общего характера. К ним относятся Закон Украины “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам охраны окружающей природной среды”, вступивший в силу с 9 апреля 1996 года.³ Изменения и дополнения внесены в последние годы также в кодекс Украины об административных правонарушениях;⁴ изданы постановление Кабинета Министров Украины “О внесении изменений в Порядок установления нормативов сбора за загрязнение окружающей природной среды и взимание этого сбора” от 11 августа 2000г., № 1261,⁵ приказы Минэкологии и природных ресурсов Украины, Государственной налоговой администрации “Об утверждении Инструкции о порядке исчисления и уплаты сбора за загрязнение окружающей природной среды” от 19 июля 1999г., №162/379; от 28 февраля 2001г. № 75/76,⁶ постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым “О внесении изменений и дополнений в Положение о Республиканском (Автономной Республики Крым) фонде охраны окружающей природной среды” от 21 ноября 2001г. № 2153 – 2/01.⁷

За прошедшее время после введения в действие перечисленных правовых актов общего характера стало возможным более эффективно осуществлять административный надзор за соблюдением физическими и юридическими лицами требований по общему и специальному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, включая курортно-рекреационные и лечебно-оздоровительные местности; позволило создать единый на территории Украины порядок исчисления и уплаты сбора за загрязнение окружающей природной среды, а также определить ответственность плательщиков за достоверность данных об объемах выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ, сбросы

¹ Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

² Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

³ Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 15. – Ст. 70.

⁴ Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 8. – Ст.ст. 49, 50.

⁵ Собрание постановлений правительства Украины. – 2000. – № 24. – Ст. 694.

⁶ Офіційний вісник України. – 2001. – №12.

⁷ Собрание законодательства Республики Крым. – 1996. – № 4.

загрязняющих веществ непосредственно в водные объекты, размещенные отходы и за правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты сбора.

Вместе с тем остаются и некоторые проблемы практической реализации названных правовых актов. В частности, фактически не работают рыночные механизмы по эффективному использованию государственных средств фондов охраны окружающей природной среды при проведении природоохранных мероприятий,¹ требует научного осмысления вопросы о принципиальных различиях между экологическим налогом и платежами за загрязнение окружающей природной среды.²

Изложенное позволяет заключить, что с 1991 года существенно изменился подход государства к распоряжению и правовому регулированию пользования природными ресурсами страны по сравнению с Советским периодом.

Принимаются меры по совершенствованию правового регулирования использования курортно-рекреационных местностей в условиях рынка на всей территории Украины, включая и Крым. Некоторые курортные местности объявляются специальными экономическими зонами, что обусловлено принятием 18 марта 1999г. ряда законов: “О специальной экономической зоне туристическо-рекреационного типа “Курортополіс “Трускавець””; “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам налогообложения в связи с созданием специальной экономической зоны туристическо-рекреационного типа “Курортополіс “Трускавець””.³ 21 декабря 2000 года за № 2189-III принимается Закон Украины “О специальном режиме инвестиционной деятельности на территории приоритетного развития и специальной экономической зоне “Порт Крым” в Автономной Республике Крым”.⁴ Данным законом дается определение территории приоритетного развития. В содержании данного закона обращает на себя внимание то, что в нем территории приоритетного развития, основная часть которых расположена на лечебных и оздоровительных местностях, не рассматриваются как особо охраняемые.

Земельный Кодекс Украины 2001г. (ст. 48), выделяя территории лечебно-оздоровительных местностей (выделено нами – А.О.) и земли курортов, запретил в пределах округа санитарной (горно-санитарной) охраны этих территорий передавать земельные участки в собственность и предоставлять в пользование предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для деятельности, несовместимой с охраной природных лечебных свойств и отдыхом населения.⁵

Анализ украинского законодательства о лечебных и оздоровительных местностях показывает противоречивость в определении их как объектов правового

¹ См. Н.Орлов. Правовое обоснование участия малого и среднего бизнеса в природоохранной деятельности на территории Автономной Республики Крым// Підприємництво, господарство і право. – 2002. – №2. – С.102-104.

² См.: Петрова Т.В. Плата за загрязнение окружающей природной среды: платежи или налоги? // Вестник Моск. ун-та. Сер.11. Право. – 1999. – №3. – С.62-73.

³ Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 18. – Ст.ст.139, 140.

⁴ Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 9. – Ст. 40.

⁵ Ведомости Верховной Рады Украины. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

**ЗНАЧЕНИЕ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЛЕЧЕБНЫХ И ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ
ДЛЯ СТАНОВЛЕНИЯ РЕКРЕАЦИОННОГО ПРАВА**

регулирования. В основном экологическом законе Украины «Об охране окружающей природной среды» вместо понятий «лечебных и оздоровительных местностей» стали употребляться понятия курортных, лечебно-оздоровительных и рекреационных зон. В дальнейшем они закрепляются в земельном, лесном, в водном и ином природоресурсовом законодательстве. Законодательные акты устанавливающие рыночные отношения природопользования и охраны окружающей среды на лечебных и оздоровительных местностях рассматривают их также в качестве курортных, лечебно-оздоровительных и рекреационных зон, выступающих материальной базой для экономической деятельности в границах территории приоритетного развития без учета воздействия такой деятельности на их экологическое состояние. В то же время в Конституции Украины (ст. 138) и Земельном кодексе Украины 2001г. (ст. 48 ч. 2) речь идет о курортных и лечебно-оздоровительных местностях.

Проведенный анализ законодательства СССР и Украины о лечебных и оздоровительных местностях позволяет сделать следующие выводы:

при определении их в качестве объекта правового регулирования юридической науке пришлось последовательно, с учетом данных правоприменительной практики, разрешать ряд сложных правовых проблем, но при этом оставалось неизменным одно – лечебные и оздоровительные местности рассматривались вне связи с географическими ландшафтами. При таком подходе лечебные и оздоровительные местности юристами рассматривались в качестве самостоятельных природных образований. Взаимосвязь их с экологической и геологической средой оказывалась вне научного исследования;

при определении их правового статуса в качестве курортных, лечебно-оздоровительных рекреационных зон берутся не сами местности, а природные и лечебные свойства этих местностей.

Исследования по экологии и рекреационной географии¹ позволяют говорить о том, что лечебные и оздоровительные местности являются частью природных ландшафтов. Их использование в курортной и рекреационной деятельности ведет к формированию рекреационных ландшафтов, и созданию на их основе территориальных рекреационных систем (ТРС). ТРС – это единая функциональная и территориальная структура, в состав которой входят следующие взаимосвязанные элементы : органы управления, рекреанты, природные и историко-культурные комплексы, технические ситемы (инженерные сооружения), обслуживающий персонал.

С правовой точки зрения ТРС представляют интерес в двух аспектах: а) анализ их функционирования позволяет объяснить объективные процессы, связанные с изменениями природных свойств курортов и лечебно-оздоровительных местностей, рекреационных территорий, вызванных возрастающими с каждым годом

¹ Географічна енциклопедія України: В 3-х т. – Т.2. – К.: Укр. Рад. Енциклопедія, 1990. – С.256; Там же. – Т.3. – С. 278-279.

антропогенными воздействиями на них; б) вовлечение лечебных и оздоровительных местностей в рекреационную деятельность с использованием рыночных экономических механизмов позволяет рассматривать их уже не просто в качестве курортов, а курортно-рекреационных и лечебно-оздоровительных местностей.

Современные научные знания ландшафтоведения и экологии¹ указывают на то, что сохранность качества природных лечебных и оздоровительных ресурсов рассматриваемых местностей обеспечивается, прежде всего, благодаря наличию разнообразия природных ландшафтов и экосистем, которые выступают в качестве средообразующих геосистем. Сокращение участков естественных ландшафтов и экосистем, например, в Крыму из-за территориального совмещения промышленного производства и градостроительной деятельности с рекреационными комплексами в природной зоне и предгорье, неравномерного распределения курортно-рекреационных нагрузок, все большей урбанизации курортной полосы западной части южного побережья ведет к снижению средообразующих функций геосистем и к ухудшению экологической ситуации в целом, несмотря на принимаемые правовые меры охраны курортно-рекреационных и лечебно-оздоровительных местностей.

Таким образом, изучение истории развития законодательства о лечебных и оздоровительных местностях показывает, что становление рекреационного права – это естественный процесс, тесно связанный с развитием курортного права и использованием знаний естественных наук.

¹ К.М. Ситник, А.В. Брайон, А.В. Гордецкий, А.П. Брайон. Словник-довідник з екології. К., 1994. – С. 271.