

УДК 349.4 (477)

Новосад А.С.

к.ю.н.,

*доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

Момот А.І.

студентка групи ЮД-541

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ОЗДОРОВЧОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Постановка проблеми. Важливе місце у складі земель України посідають землі оздоровчого призначення, як окрема категорія, виділена внаслідок виокремлення земельно-го законодавства та створення спеціального правового режиму таких земель. Особливістю цих земель є те, що вони здатні позитивно впливати на життя та здоров'я людини через використання природних лікувальних ресурсів, розташованих на цих територіях.

Адже, відповідно до ст. 3, 49 та 50 Конституції України [1], кожна людина має право на охорону здоров'я та екологічнобезпечне життя, які визнаються найвищою соціальною цінністю та гарантуються державою. Такий підхід не просто акцентує увагу на соціальній сутності людини, він робить акцент на важливості надати українському соціуму, кожному його члену можливість вільно жити, розвиватися та реалізовувати свої права і свободи у безпечному навколишньому природному середовищі.

Тому землі оздоровчого призначення, як природний ресурс із лікувальними властивостями для профілактики порушень здоров'я, реабілітації й оздоровлення хворих та інвалідів, займають важливе місце у соціально-економічному захисті населення. Важливо усвідомлювати, що повноцінне життя та здоров'я сучасного і майбутнього поколінь безпосередньо залежать від збереження, відтворення, охорони та раціонального використання

природних лікувальних ресурсів, властивістю яких є здатність позитивно впливати на відновлення і розвиток фізіологічних життєвих сил людини. Тобто землі оздоровчого призначення мають особливий статус та дозволяють людині відновити і зміцнити свої фізичне здоров'я, духовні сили та природну енергію.

Проте нині наша держава, що перебуває у скрутному економічному становищі, знизилася інтерес до життєво цінної категорії земель, яка внаслідок прогалин та дефектів у земельно-екологічному законодавстві вже давно зіштовхнулася з проблемами нерационального використання земель оздоровчого призначення, що й зумовлює актуальність висвітлення питань правового регулювання земель оздоровчого призначення. Не сприяють вирішенню цих питань і політико-правові проблеми, ускладнені воєнними діями на сході нашої країни. Україна, намагаючись вступити до Європейського Союзу, акцентуючи увагу переважно на конституційній реформі та реформі судово-правохоронної системи, залишає осторонь питання правового регулювання земельних відносин, зокрема у сфері правового регулювання земель оздоровчого призначення.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питанням правової регламентації та поняттю і складу територій, що володіють природними лікувальними ресурсами, присвятили свої дослідження В.І. Андрейцева, Є.С. Бердникова, А.Г. Бобкова, І.Г. Булах, П.Ф. Кулинич,

О.М. Ткаченко, В.А. Поляков та ін. Праці зазначених вчених мають методологічне значення та використовувалися як вихідні у процесі написання цієї статті.

Формулювання завдання дослідження. Виходячи з усього вищенаведеного, завдання статті полягає у розкритті проблемних питань правового регулювання земель оздоровчого призначення як самостійної категорії у складі земель України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Земельного кодексу України (далі – ЗК України), землі оздоровчого призначення виділені в окремі категорії земель, правове регулювання яких передбачено нормами ст. 47–49 глави 8 розділу [2]. Тобто законодавець присвятив правовому регулюванню земель оздоровчого призначення окреме місце у кодифікованому акті, що безумовно має позитивний характер. Проте невеличкий історичний екскурс свідчить, що так було не завжди, в ЗК України в редакції від 13 березня 1992 р. землі оздоровчого призначення включалися до єдиної категорії земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення. І, хоча положення ЗК України 1992 р. не давало повного та комплексного визначення цих категорій земель, встановлюючи окремо правові режими використання й охорони земель рекреаційного та оздоровчого призначення, сам факт віднесення цих видів земель до однієї категорії на початку припускав спільність їх цільового призначення, а отже, і правового режиму їх використання та охорони [3, с. 403]. Взагалі, істотним недоліком законодавчої діяльності було те, що не був прийнятий закон про лікувальні й оздоровчі місцевості. Землі курортів розглядалися лише як територіальна (просторова) база розташування засобів курортної, туристичної та іншої несільськогосподарської діяльності, а не як частина екологічного та геологічного середовища. Правовий режим тих мінеральних, грязьових та інших лікувальних джерел, що з різних причин поки що не використовувалися курортними й іншими лікувальними

установами, законодавством не регулювався. Вони, по суті, не мали господаря. Відповідальність за їх використання і виснаження не встановлювалася. Такий стан речей не сприяв ефективній реалізації правового режиму земель оздоровчого призначення, відбувалося погіршення стану цих земель, ігнорувалися екологічні нормативи щодо їх дбайливого та раціонального використання.

Безумовно, відокремлення земель рекреаційного та оздоровчого призначення на рівні закону має важливе не тільки теоретичне, а й практичне значення. Однак законодавчо встановлений правовий режим цих земель має багато спільного. По-перше, землі оздоровчого призначення одночасно використовуються в рекреаційних цілях, якщо виходити із загальнопоширеного змісту поняття рекреації як відпочинку, відновлення, оздоровлення населення. Тобто має місце взаємодія та взаємозв'язок цих земель, можливість використовувати їх в одних цілях. По-друге, землі рекреаційного призначення використовуються для туризму. Чинне законодавство в поняття «туризм» вкладає тимчасовий виїзд людини з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних або професійно-ділових цілях; для проведення спортивних заходів. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» визначає «спорт» як органічну частину фізичної культури, особливу сферу виявлення й уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності. Слід звернути увагу, що на оздоровчих землях також можливо займатися туристичною діяльністю, саме з метою загального оздоровлення як фізичного, так і духовного стану людини. По-третє, майже всі об'єкти, розташовані на землях рекреаційного призначення – будинки відпочинку, пансіонати, кемпінги, туристично-оздоровчі табори та інші об'єкти, є місцями не тільки відпочинку, а й оздоровлення населення.

Проте правовий режим земель рекреаційного призначення має чимало відмінностей

порівняно з землями оздоровчого призначення. Головна різниця у їх правовому режимі полягає у тому, що на землях рекреаційного призначення розташовано більш поширений різновид об'єктів, які використовуються для відпочинку населення, а землі оздоровчого призначення можуть використовуватися тільки для розміщення об'єктів, пов'язаних із використанням природних лікувальних властивостей цих земель [3, с. 405]. Тобто акцент вже не робиться на спортивних вправах, отриманні людиною задоволення від відпочинку – увага приділяється саме використанню лікувальних властивостей землі, це може бути використання термальних вод, грязі з лиманів, природних соляних шахт та ін. Йдеться, насамперед, про розміщення санаторіїв, лікувальних баз, оздоровчих центрів на території земель оздоровчого призначення. Отже, в цілому, вважаємо, що відокремлення земель рекреаційного призначення від земель оздоровчого призначення є доцільним та має цілком обґрунтований характер.

Взагалі, правовий режим земель оздоровчого призначення встановлюється ЗК, Законами України «Про курорти», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про туризм» та іншими нормативно-правовими актами. Правове регулювання земель оздоровчого призначення має розгалужений характер та закріплюється як на рівні кодифікованого акту, так і на рівні галузевих законодавчих актів.

Відповідно до ст. 47 ЗК України, до земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей [4]. До речі, природні лікувальні властивості – це наявність природних лікувальних ресурсів на території цієї категорії земель, а це можуть бути або агрокліматичні ресурси, або водні ресурси, або бальнеологічні ресурси, або наявність декількох ресурсів одночасно [5, с. 86]. Наша країна багата на такі землі, потенціал природних лікувальних

ресурсів має широке поширення на всій території України, як на сході та заході, так і на півдні та півночі держави. Доречно додати, що такі землі мають широко використовуватися в оздоровчих цілях як українською громадою, так і зарубіжними відвідувачами, що в цілому покращить і туристичну галузь нашої держави, сприятиме наповненню державного бюджету тощо.

Ст. 48 ЗК України встановлює обмеження діяльності, яка суперечить цільовому призначенню цих земель або може негативно вплинути на їх природні лікувальні властивості; ст. 49 вказує, що ці землі можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Однак щодо використання земель оздоровчого призначення у Кодексі (ч. 2. ст. 49) наголошується, що його порядок визначається законом, тобто має бути окремий закон щодо правового режиму земель оздоровчого призначення, але він не прийнятий і дотепер. Має місце прогалина закону, що потребує свого вирішення вже багато років, і на цьому постійно наголошується у спеціальній науковій літературі.

Також слід зауважити, що, згідно із Законом України «Про охорону навколишнього середовища», землями оздоровчого призначення визначаються як курортні, так і лікувально-оздоровчі зони, які мають виражені природні лікувальні фактори [6], наведені в ст. 6 Закону України «Про курорти» – мінеральні і термальні води, лікувальні грязі та озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти і комплекси зі сприятливими для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань [7]. Все це є природними ресурсами нашої країни, скарбницею цілющих властивостей землі, води, повітря, що має раціонально та дбайливо використовуватися.

З цього приводу в науковій літературі пропонується виокремити дві складові частини земель оздоровчого призначення: неосвоєну та освоєну лікувально-оздоровчу місцевість,

остання і визначається як курорт [8, с. 76]. Освоєна лікувально-оздоровча місцевість має чітко визначений характер, характеризується визначеними межами, спеціально уповноваженими органами надані відповідні дозволи на використання цих земель. Як правило, про наявність таких місцевостей проінформовано широкі верстви населення, в таких місцях пропонується значна кількість оздоровчих послуг. У свою чергу, неосвоєна лікувально-оздоровча місцевість має свої переваги, адже є безліч людей, які прагнуть поєднати свій дух із природою з найменшою участю технічного прогресу, тобто прагнуть до екосистем, уникаючи розвинутих інфраструктур та надання різних послуг із боку курортних місць.

На думку В.І. Андрейцева, землі оздоровчого призначення є самостійними категоріями земель із визначеним цільовим призначенням, складом, особливим характером використання з неодмінною умовою функціонального зонування, приписів режимності охорони, що визначаються законодавством [9, с. 374]. Також вчений, досліджуючи особливості правового режиму земель оздоровчого призначення, вказує на одну з проблем законодавчого регулювання. Якщо правовий режим земель курортів визначений відповідним законом про курорти (як одна зі складових частин земель), то режим територій лікувально-оздоровчих місцевостей (як другого складника), порядок встановлення на них відповідних округів та зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони законодавчо не врегульовано. Необхідно також звернути увагу на потребу спеціального правового регулювання земель оздоровчого призначення у вигляді окремого закону.

С.А. Гнаткович, досліджуючи питання правового регулювання земель оздоровчого призначення, звертає увагу на недоцільність визначення цих земель як «курорт». Дослідник аргументує, що, оскільки у сучасному земельному законодавстві відсутнє чітке визначення земель оздоровчого призначення та впродовж тривалого часу практично здійснювалася помилка віднесення земель оздоровчого

призначення до курортів, раціональне використання та ефективна охорона цієї категорії земель стали неможливими і потребують подальшого дослідження. Адже землі оздоровчого призначення – це самостійна категорія земель зі спеціальним правовим режимом використання, яка характеризується освоєною або неосвоєною природною територією, містить природні лікувальні ресурси, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Ці землі за освоєністю поділяють на курорти та лікувально-оздоровчу місцевість [8, с. 77]. Така позиція має прихильників серед науковців.

Такої ж думки дотримується і Ю.С. Петлюк, який пропонує з метою вдосконалення визначення поняття «землі оздоровчого призначення» внести зміни та доповнення до ЗК України, виклавши ст. 47 у такій редакції: «До земель оздоровчого призначення належать землі курортів та лікувально-оздоровчі місцевості, що містять природні ресурси, які мають лікувальні властивості та використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань, лікування та медичної реабілітації людей» [10, с. 87]. Дійсно, такий підхід дозволить уникнути можливих колізій у законодавчому регулюванні використання й охорони земель курортів і територій лікувально-оздоровчих місцевостей, адже наявність колізій у законодавстві спричиняє проблеми не лише в сфері правотворення, але й у процесі правозастосування. Слід зауважити, що останнім часом все більша частина людей намагається поєднати відпочинок із лікуванням, що знову ж таки актуалізує питання правового регулювання земель оздоровчого призначення.

У юридичній літературі зазначається, що лікувальні властивості мають не самі землі, а розташовані на них природні лікувальні ресурси (мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти та комплекси зі сприятливими для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з метою

лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань) [5, с. 91]. Хоча зі змісту законодавчого визначення ЗК України земель оздоровчого призначення з'являється розуміння того, що саме землі володіють природними лікувальними властивостями, а це не зовсім правильно. Вважаємо, що цей момент має стати принциповим у розумінні правової природи земель оздоровчого призначення та знайти своє відображення у спеціальному законі, про необхідність прийняття якого вже неодноразово згадувалося у цій статті.

Заслужують на увагу і специфічні властивості правового регулювання земель оздоровчого призначення. Так, аналіз законодавчого забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення дозволяє стверджувати таке:

– позитивним із погляду перспективи вдосконалення правового режиму є виділення ЗК України земель оздоровчого призначення в окрему категорію земель;

– з виокремленням земель оздоровчого призначення в самостійну категорію не відбулося належного законодавчого забезпечення їх правового режиму;

– застосування у ЗК України формулювання про те, що порядок використання земель оздоровчого призначення визначається законом без чітких вказівок на відповідні акти, ускладнює практичну реалізацію його норм;

– відсутність нормативно-правового акта (а саме закону), який визначав би правові засади використання земель оздоровчого призначення, дає підстави говорити про недостатнє юридичне оформлення правового режиму цієї категорії земель. Так, дійсно, саме неналежне законодавче забезпечення використання земель цієї категорії є однією із прогалин у їх правовому режимі. Ця проблема існує впродовж усього періоду розвитку законодавства про землі оздоровчого призначення;

– значна кількість актів, спрямованих на регулювання відносин, пов'язаних із охороною та використанням земель оздоровчого призначення, мають високий ступінь уза-

гальненості та концептуальний характер і не містять чітко визначених засобів реалізації їх положень [11, с. 87; 12, с. 455]. Можна додати, що чинне земельне законодавство, в т. ч. у частині правового регулювання земель оздоровчого призначення, має високий бланкетний характер, відсилаючи до спеціальних норм законів, які на жаль, ще не прийнято. Крім того, необхідно звернути увагу на те, що велика кількість нормативно-правових актів аж ніяк не сприяє реалізації норм права в сфері правового режиму земель оздоровчого призначення. Доречно було б зменшити кількість норм, щоб вони були якісними та характеризувалися високим рівнем ефективності.

Висновки. Отже, в цілому аналіз законодавства щодо правового режиму земель оздоровчого призначення дозволяє дійти певних висновків: по-перше, безумовно, позитивним моментом є виділення земель оздоровчого призначення у ЗК України в окрему категорію земель; по-друге, визначення земель оздоровчого призначення як окремої категорії ще й досі не знайшло належного законодавчого забезпечення їх правового режиму; по-третє, нечітке формулювання у ЗК України положень про те, що порядок використання земель оздоровчого призначення визначається законом без чітких вказівок на відповідні нормативно-правові акти, що з погляду практики ускладнює ефективність реалізації його норм; по-четверте, відсутність єдиного спеціального нормативно-правового акта, який би визначав основні правові засади використання таких земель, оскільки ч. 2 ст. 49 ЗК України зазначає про те, що порядок використання визначається законом.

Підводячи підсумки, необхідно акцентувати увагу на тому, що в економічно розвинених країнах курортно-оздоровча діяльність є однією із прибуткових статей бюджету. Між тим, у нашій державі, багатій на землі оздоровчого призначення та лікувальні об'єкти, що на ній знаходяться (наприклад, Прикарпаття і Закарпаття, Прибережна частина Азовського моря, Трускавець, Миргород, Куяльник,

Кароліно-Бугаз та ін. Доцільно згадати і значний масив земель оздоровчого призначення півострова Крим, який внаслідок агресії Росії поки що перебуває під її контролем, але сподіваємося, що це питання буде позитивно вирішено на користь України), потенціал використання економічної вигоди не працює належним чином, для цього потрібні інвестиції в інфраструктуру оздоровчо-рекреаційного комплексу держави. Дуже важливо, щоб реалізація інвестиційних проектів здійснювалася з урахуванням екологічного фактора і не спричинила зниження лікувально-оздоровчих якостей цих місцевостей та розташованих тут лікувальних природних ресурсів.

Таким чином, землі оздоровчого призначення – це самостійна категорія земель зі спеціальним правовим режимом використан-

ня, яка містить природні лікувальні ресурси, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Землі оздоровчого призначення потребують раціонального використання та ефективної охорони, що передбачає їх належне правове регулювання. Сьогодні необхідним є прийняття спеціального нормативно-правового акта (а саме закону), який визначав би правові засади використання земель оздоровчого призначення, що б дозволило належним чином здійснити юридичне оформлення правового режиму цієї категорії земель. Враховуючи високу цінність земель оздоровчого призначення, вважаємо за доцільне введення заборони на їх переведення в інші категорії земель, а також встановлення підвищеної юридичної відповідальності за їх нераціональне використання.

Анотація

Стаття присвячена розгляду правового регулювання земель оздоровчого призначення, що виділені в окрему категорію земель зі спеціальним режимом використання та охорони. У статті проаналізовано наукові підходи до визначення поняття земель оздоровчого призначення, розкрито правові засади їх регламентації.

Ключові слова: землі оздоровчого призначення, правове регулювання земель оздоровчого призначення, природні лікувальні властивості, категорія земель.

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению правового регулирования земель оздоровительного назначения, выделенных в отдельную категорию земель со специальным режимом использования и охраны. В статье проанализированы научные подходы к определению понятия земель оздоровительного назначения, раскрыты правовые основы их регламентации.

Ключевые слова: земли оздоровительного назначения, правовое регулирование земель оздоровительного назначения, природные лечебные свойства, категория земель.

Novosad A.S., Momot A.I. Legal regulation of lands of curative purpose

Summary

The article is devoted to the consideration of legal regulation of lands of curative purpose, which are allocated to a separate category of lands with a special regime of use and protection. The article analyzes the scientific approaches to the definition of the concept lands of curative purpose, reveals the legal principles of their regulation.

Key words: lands of curative purpose, legal regulation of lands of curative purpose, natural therapeutic properties, category of land.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
3. Палій Н.І. Правовий режим земель рекреаційного та оздоровчого призначення. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 25. С. 403–405.
4. Земельний кодекс України: науково-практичний коментар. URL: <http://www.undp.org.ua/>.
5. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник. Київ, 2011. 680 с.
6. Закон України «Про охорону навколишнього середовища»: станом на 18 грудня 2017 р. / Верховна Рада України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
7. Закон України «Про курорти»: станом на 18 грудня 2017 р. / Верховна Рада України від 05 жовтня 2000 р. № 2026-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
8. Гнаткович С.А. Правове визначення земель оздоровчого призначення. Вісник Львівського національного аграрного університету. 2013. № 20 (2). С. 76–79.
9. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України. Актуальні проблеми практичної теорії. Київ. 2005. 446 с.
10. Петлюк Ю.С. Поняття та склад земель оздоровчого призначення: окремі правові аспекти. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2012. Вип. 173 (3). С. 87–92.
11. Петлюк Ю.С. Законодавче забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2013. № 3. С. 86–90.
12. Іванов А.М. Проблеми законодавства щодо рекреаційно-оздоровчого землекористування. Університетські наукові записки. 2011. № 3. С. 455–460.