



**I. В. Федорович,**  
асpirант Львівського національного університету  
імені Івана Франка

УДК 349.41:615.83 (477+470)

## ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРО КУРОРТИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

*Досліджено основні нормативно-правові акти України та  
Російської Федерації про курорти; шляхом порівняльно-правового  
методу здійснено їх аналіз та виокремлено спільні та відмінні  
риси правового регулювання у вищезазначеній сфері.*

**Ключові слова:** порівняльний аналіз, законодавство, курорт, землі курорту, лікувально-оздоровча місцевість.

На становлення та розвиток законодавства кожної держави завжди мали вплив певні суспільно-політичні умови. Україна тривалий історичний період свого розвитку перебувала у складі СРСР, що суттєво позначилося на формуванні та становленні системи законодавства нашої держави. Так і у сфері курортної справи та управління природними ресурсами Україна була підпорядкована СРСР. У Радянському Союзі закріпилася централізована система регламентації курортної справи [1, с. 8]. Законодавство СРСР було правою базою формування національного законодавства України про курортні та лікувально-оздоровчі місцевості [2, с. 17]. З 1920 року Крим активно використовувався для лікування трудящих [3]. У 1925 році було утворено Українське курортне управління [4]. У 1970 році офіційно шість найбільших курортів УРСР були визнані курортами загальносоюзного значення (в тому числі Моршин і Трускавець) [5]. УРСР посідала друге місце після РРФСР за кількістю курортів загальносоюзного значення.

Після розпаду СРСР новоутворені держави на пострадянському просторі, зокрема Україна і РФ, яка міжнародною спільнотою була визнана правонаступником СРСР, стали повноправними власниками своїх земель та інших природних ресурсів і почали активно приймати нове законодавство, орієнтоване на власні суверенні інтереси.

Метою цієї роботи є дослідження основних нормативно-правових актів про курорти та їх землі в незалежній Україні та РФ, їх порівняльно-правовий аналіз, що дасть змогу побачити розвиток законодавства про курорти у двох пострадянських державах з однаковою правовою системою, враховуючи спільні суспільно-політичні та історичні умови формування такого законодавства; способи та варіанти врегулювання тих чи інших однорідних відносин у сфері курортної справи у цих державах; виокремити відносини, які потребують правового врегулювання. Враховуючи вищеперечислене, порівняльний аналіз законодавства України та РФ про курорти є актуальним.

Порівняльно-правовий метод у своєму дисертаційному дослідження використовувала І. Г. Булах, аналізуючи законодавство РФ, що регламентує порядок використання та охорони земель лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів [6]. Ю. С. Петлюк досліджував законодавче забезпечення охорони та використання земель оздоровчого призначення в РФ [7].

Вищезазначені вчені, які предметом дисертаційного дослідження обрали землі оздоровчого призначення, до складу яких входять землі курортів, вважають, що з



1990–1991 років почався новий етап формування законодавства про землі оздоровчого призначення [6, с. 5; 8, с. 5], а отже, — і законодавства про землі курортів та курорти. З ними, безумовно, варто в цьому погодитись.

Разом з визнанням своєї незалежності УРСР та РРФСР усвідомили і необхідність ефективних змін у правовому регулюванні відносин у сфері охорони навколошнього природного середовища. Тому у 1991 році Україна (25 червня) та РРФСР (19 грудня) приймають Закони з однаковою назвою “Про охорону навколошнього природного середовища”, які стали основними інтегрованими джерелами екологічного права.

Згідно із Законом України “Про охорону навколошнього природного середовища” курортними і лікувально-оздоровчими зонами визнаються території, які мають виражені природні лікувальні фактори, сприятливі для лікування й оздоровлення людей. З метою охорони природних якостей та лікувальних факторів курортних зон встановлюються округи їх санітарної охорони. У межах курортних і лікувально-оздоровчих зон забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно впливати на лікувальні якості і санітарний стан території, що підлягає особливій охороні. Також у загальних рисах закріплено порядок оголошення природних територій курортними і лікувально-оздоровчими зонами [9].

З незначними відмінностями такі ж норми містилися і в Законі РРФСР [10]. Однак слід зауважити, що Закон РРФСР передбачав встановлення округу санітарної охорони і в межах лікувально-оздоровчої зони. Таким чином, в обох Законах об’єктами особливої правової охорони серед інших були курортні та лікувально-оздоровчі зони.

Однак 10 січня 2002 року у РФ було прийнято новий Федеральний Закон “Про охорону навколошнього середовища”, згідно з яким особливій охороні підлягають лікувально-оздоровчі місцевості та курорти [11]. Отже, відбулася зміна термінів: Закон вже не оперує поняттями “курортна зона” та “лікувально-оздоровча зона”. Така зміна була зумовлена необхідністю приведення законодавства у відповідність із прийнятим Федеральним Законом РФ “Про природні лікувальні ресурси, лікувально-оздоровчі місцевості та курорти” [12].

Термінологічним проблемам у законодавстві України про курорти нами було присвячено дослідження, в ході якого були зроблені висновки про те, що терміни “курорт” та “лікувально-оздоровча місцевість” змістово замінили терміни “курортна” та лікувально-оздоровча зона” в силу розвитку законодавства про курорти [13].

В. А. Поляков зазначав, що курорт як правове поняття є складним явищем та не вкладається в рамки якоїсь однієї галузі права і як сукупність природних ресурсів є об’єктом декількох галузей права — земельного, лісового, водного, природоохоронного [14, с. 6].

Земельне право України регулює відносини, пов’язані з використанням та охороною земель курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей, які входять до складу земель оздоровчого призначення.

Згідно із Земельним кодексом України (ЗК України) на територіях лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів встановлюються округи і зони санітарної (гірничо-санітарної) охорони [15].

Чинний Земельний кодекс Російської Федерації (ЗК РФ) перед категорій земель виокремлює землі особливо охоронюваних територій, до яких, зокрема, належать землі лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів, та передбачає встановлення на цих землях округу санітарної охорони [16].

Таким чином, землі курортів як в Україні, так і в РФ не виділені в окрему категорію земель і є у складі більш загальної категорії земель (оздоровчого призначення та особливо охоронюваних територій відповідно).

Спільним в історії розвитку земельного законодавства у сфері земель курортів для України та РФ було те, що до набрання чинності чинними ЗК України та РФ



землі з природними лікувальними ресурсами входили до складу земель оздоровчого призначення, які, у свою чергу, належали до складу більш комплексної категорії земель — природоохоронного, природо-заповідного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення в РСФСР [17] і природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення в УРСР [18].

Однак з прийняттям чинного ЗК України законодавець виділив землі оздоровчого призначення в самостійну категорію, а законодавець РФ при цьому змінив структуру категорій земель, виокремивши нову категорію — землі особливо охоронюваних територій та об'єктів. Хоча видається, що в цьому випадку основне цільове призначення земель не було визначальним критерієм при виділенні такої категорії земель у самостійну. Ним скоріше став критерій правової охорони та цінності таких земель.

Відносини у сфері особливо охоронюваних територій у РФ вже з 1995 року регулювались окремим актом — Федеральним Законом РФ “Про особливо охоронювані території”, яким лікувально-оздоровчі місцевості та курорти були віднесені до особливо охоронюваних територій [19]. Особлива охорона таких територій полягає у створенні в їх межах округів санітарної охорони.

Щодо України, то Кабінетом Міністрів України був розроблений проект Закону України “Про природні території і об'єкти, що особливо охороняються” [20]. Однак такий закон не був прийнятий Верховною Радою України.

В Україні курорти та лікувально-оздоровчі місцевості були визнані особливо охоронюваними об'єктами Законом України “Про охорону навколошнього природного середовища”, а їх землі — ЗК України. Крім цього, в Україні землі оздоровчого призначення (землі курортів та лікувально-оздоровчих місцевостей) як такі, що мають особливу цінність, входять до складу екологічної мережі [21].

З метою більш детального правового регулювання відносин, пов’язаних із правовими, соціальними, організаційними засадами розвитку курортів в Україні та з використанням природних лікувальних ресурсів, 5 жовтня 2000 р. був прийнятий Закон “Про курорти” [22], згідно з яким курорт — це освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об’єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні. Лікувально-оздоровча місцевість — це природна територія, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Однак закріпленням визначення поняття “лікувально-оздоровчої місцевості” цей Закон і обмежується, оскільки взагалі не регулює відносини, пов’язані із їх створенням та функціонуванням, що є порушенням вимог юридичної техніки.

У проекті Закону України “Про курорти” у ст. 1 передбачалося визначення лише поняття “курорт”, що було більш логічним, враховуючи назву законопроекту та безпосередній предмет його регулювання [23].

У РФ у 1995 році, на 5 років раніше від прийняття такого Закону Україною, був прийнятий Федеральний Закон “Про природні лікувальні ресурси, лікувально-оздоровчі місцевості та курорти”, який регулює відносини у сфері вивчення, використання, розвитку та охорони природних лікувальних ресурсів, лікувально-оздоровчих місцевостей та курортів у РФ [12].

Отже, в Україні та РФ прийнято спеціалізовані закони, що регулюють відносини у сфері курортів. При їх порівнянні можна прийти до висновку, що Федеральний закон РФ містить більш прогресивні положення щодо лікувально-оздоровчих місцевостей, чітко визначаючи їх правовий режим як окремих особливо охоронюваних природних територій, які підлягають оголошенню такими у визначеному порядку. Крім того, він закріплює низку невідомих українському законодавству про курорти термінів: “курортний регіон”, “курортний фонд держави”,



“користувачі природних лікувальних ресурсів”. Проголошуючи природні лікувальні ресурси національним надбанням народу РФ, Закон передбачає, що вони можуть знаходитися лише у державній власності. Згідно з Конституцією України природні ресурси, у тому числі лікувальні, є власністю народу України.

Також важливою відмінністю є те, що законодавець РФ дещо змінив підхід до структури округу санітарної охорони курортів, зазначаючи, що в його складі виділяється до трьох зон санітарної охорони, на відміну від імперативних трьох у Законі України “Про курорти”, що є більш виправданим з урахуванням всіх особливостей та умов природної території.

Визначення таких базових понять, як “курорт”, “лікувально-оздоровча місцевість” концептуально є схожими в обох Законах та не містять особливих відмінностей, хоча російський законодавець виклав їх більш стисло та лаконічно з погляду юридичної техніки.

Федеральний Закон РФ є вдвічі менш об’ємним від відповідного Закону України, хоча предметно регулює ширше коло суспільних відносин. Це пов’язано з тим, що на його основі і на його виконання прийнято ряд нормативно-підзаконних актів. Це насамперед Постанови Уряду РФ “Про затвердження Положення про визнання територій лікувально-оздоровчими місцевостями та курортами федерального значення” [24], “Про затвердження Положення про округи санітарної та гірничо-санітарної охорони лікувально-оздоровчих місцевостей та курортів федерального значення” [25].

У вітчизняному законодавстві до прийняття Закону України “Про курорти” Верховною радою АРК було постановлено “Положення про визнання територій АРК курортними та лікувально-оздоровчими зонами (місцевостями)”, яке визначає критерії та порядок визнання територій АРК курортними та лікувально-оздоровчими зонами (місцевостями), а також комплекс заходів по їх охороні та розвитку [26], хоча на той час ні в Україні, ні в АРК не було законодавчо затвердженого правового режиму курортів та лікувально-оздоровчих місцевостей і порядку оголошення останніх такими.

У рамках СНД був прийнятий Модельний Закон СНД “Про природні лікувальні ресурси, лікувально-оздоровчі місцевості і курорти” від 25 листопада 2008 р., який встановлює правові режими для кожного із цих об’єктів [27]. Згідно з цим актом природні території підлягають оголошенню курортними та лікувально-оздоровчими місцевостями у встановленому порядку.

Вищезазначений Модельний Закон має найбільше спільних рис саме з Федеральним Законом РФ “Про природні лікувальні ресурси, лікувально-оздоровчі місцевості та курорти” і майже уподібнюється до нього.

Вітчизняному законодавцю варто було б звернути увагу на певні прогресивні положення Модельного Закону, наприклад, про лікувально-оздоровчі місцевості. На жаль, навіть у проекті Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про курорти” 2009 р. не було передбачено порядку оголошення природних територій лікувально-оздоровчими місцевостями” [28].

Вчені, які здійснювали наукове дослідження у сфері земель оздоровчого призначення, вважають за необхідне прийняття окремого закону про землі оздоровчого призначення в Україні [6; 8]. Крім того, деякі вважають істотним недоліком законодавчої влади колишнього СРСР неприйняття окремого закону про лікувальні й оздоровчі місцевості [2].

Отже, на початках своєї незалежності Україна та РФ ішли подібним шляхом розвитку законодавства про курорти та їх земель. Однак згодом вони розійшлися у своїх позиціях щодо деяких положень земельного та екологічного законодавства стосовно вищезазначених природних об’єктів. Важко назвати такі відмінності перевагами чи недоліками, скоріше це різні шляхи розвитку законодавства та регулювання відносин у сфері курортів. Загалом, в обох державах після 1991 року відбувається послідовне удосконалення законодавства про курорти та інші особливо



охоронювані об'єкти, прийнято спеціалізовані закони про курорти, в юридичний обіг введено нові терміни (курортна справа, курортний регіон). Однак українському законодавцю не варто зволікати з визначенням правового режиму лікувально-оздоровчої місцевості, що буде запорукою подальшого створення курортів в Україні.

Необхідно зазначити, що Україна перебуває у процесі євроінтеграції, а відтак і в процесі адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу. Тому при прийнятті та зміні нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері територій з природними лікувальними ресурсами, слід орієнтуватися на глобальні європейські цінності та стандарти.

#### Список використаних джерел

1. Самарина, Т. В. История и правовое регулирование отечественного курортного дела: первая половина XVIII — начало XXI вв. [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве” / Т. В. Самарина. — М., 2009. — 26 с.
2. Орлов, А. М. Правові проблеми природокористування й охорони навколошнього середовища оздоровчих та рекреаційних місцевостей (на матеріалах АРК) [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / А. М. Орлов. — К., 2005. — 22 с.
3. Об использовании Крыма для отдыха трудящихся : Декрет Совета Народных Комиссаров от 21.12.1920 г. [Текст] // Об охране окружающей среды : сборник документов партии и правительства, 1917–1985 гг. / сост. А. М. Галеева, М. Л. Курок. — [3-е изд., доп.]. — М. : Политиздат, 1986. — С. 38–39.
4. Положення про українське курортне управління : затв. Постановою ЦВК і РНК УРСР від 09.09.1925 р. [Текст] // Зібрання узаконень уряду Української РСР. — 1925. — № 68. — Ст. 389.
5. Об отнесении к курортам республиканского значения курортов УССР : постановление Совета Министров УССР: от 29.12.1970 г. [Текст] // Собрание постановлений УССР. — 1971. — № 1. — Ст. 21.
6. Булах, І. Г. Правове регулювання використання та охорони земель оздоровчого призначення [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / І. Г. Булах. — Донецьк, 2010. — 19 с.
7. Петлюк, Ю. С. Законодавче забезпечення охорони та використання земель оздоровчого призначення в Російській Федерації [Текст] / Ю. С. Петлюк // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія “Право”. Частина перша. — К., 2011. — № 165. — С. 164–169.
8. Петлюк, Ю. С. Правовий режим земель оздоровчого призначення [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / Ю. С. Петлюк. — К., 2009. — 16 с.
9. Про охорону навколошнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264–ХІІ [Текст] // ВВР УРСР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
10. Об охране окружающей природной среды : Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 2061–1 [Электронный ресурс] Общественный экологический Internet–проект EcoLife. — URL : <http://www.ecolife.ru/laws/ru/02.php>.
11. Об охране окружающей среды : Федеральный Закон РФ от 10.01.2002 г. № 7–ФЗ [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : <http://duma.consultant.ru/page.aspx?707563>.
12. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах : Федеральный закон Российской Федерации от 23.02.1995 р. № 26–ФЗ [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : <http://duma.consultant.ru/page.aspx?1156738>.
13. Федорович, І. В. Термінологічні колії законодавства України про курорти [Текст] / І. В. Федорович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2009. — Вип. 56. — С. 341–348.
14. Поляков, В. А. Правовая охрана курортов [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 714 “Колхозное и земельное право” / В. А. Поляков. — М., 1970. — 20 с.
15. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768–ІІІ [Текст] // ВВР. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.



16. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : <http://www.consultant.ru/popular/earth>.
17. Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 г. № 1103-1 [Электронный ресурс]. Консультант Плюс. — URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=3841>.
18. Земельный кодекс Української РСР від 18.12.1990 р. № 561-ХІ [Текст] // ВВР. — 1991. — № 10. — Ст. 98.
19. Об особо охранимых природных территориях : Федеральный закон Российской Федерации от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ [Электронный ресурс] Консультант Плюс. — URL : <http://duma.consultant.ru/page.aspx?1156668>.
20. Про проект Закону України про природні території і об'єкти, що особливо охороняються : постанова Президії Верховної Ради України від 05.02.1992 р. № 2100-XII [Текст] // ВВР. — 1992. — № 19. — Ст. 262.
21. Про екологічну мережу : Закон України від 24.06.2004 р. № 1864-IV [Текст] // ВВР. — 2004. — № 45. — Ст. 502.
22. Про курорти : Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-III [Текст] // ВВР. — 2000. — № 50. — Ст. 435.
23. Проект Закону про курорти від 16.03.1999 р. за № 3123 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=5640](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=5640).
24. Об утверждении положения о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами Федерального значения : постановление Правительства Российской Федерации от 07.12.1996 г. № 1426 [Электронный ресурс] Санктуарий. — URL : <http://sankurtur.ru/officially/item/1407>.
25. Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения : постановление Правительства Российской Федерации от 07.12.1996 г. № 1425 [Электронный ресурс] Санктуарий. — URL : <http://sankurtur.ru/officially/item/454>.
26. Об утверждении Положения о признании территорий АРК курортными и лечебно-оздоровительными зонами (местностями) : постановление Верховной Рады АРК от 17.02.1999 р. № 377-2/99 [Электронный ресурс] ЛГА:ЗАКОН. — URL : [http://search.ligazakon.ua/\\_doc2.nsf/link1/KM990043.html](http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/KM990043.html).
27. Модельный закон о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 25.11.2008 г. № 31-18 [Электронный ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997\\_k54/print1331568802909452](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_k54/print1331568802909452).
28. “Про внесення змін до Закону України “Про курорти” від 03.10.2008 р. за № 3249 [Электронный ресурс] Верховна Рада України. — URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=33491](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=33491).

*Рекомендовано до друку кафедрою трудового, аграрного та екологічного права  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
(протокол № 2 від 15 жовтня 2012 року)*

Надійшла до редакції 25.10.2012

**Федорович И. В. Законодательство Украины и Российской Федерации о курортах: сравнительно-правовой анализ**

*Исследовано основные нормативно-правовые акты Украины и РФ о курортах; путём сравнительно — правового метода выполнено их анализ и выделено общие и разные особенности правового регулирования в вышеуказанной сфере.*

**Ключевые слова:** сравнительный анализ, законодательство, курорт, земли курорта, лечебно-оздоровительная местность.

**Fedorovych, I. V. Legislation of Ukraine and Russian Federation on Resorts: Comparative and Legal Analyses**

*In the article the main normative legal acts on resorts of Ukraine and Russian Federation are researched; by means of comparative — legal method their analysis was made and the common and divergent features of legal regulation in the abovementioned sphere were distinguished.*

**Keywords:** comparative analyses, legislation, resorts, lands for resorts, curative territories.