

УДК 349.41:332.3

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ОКРУГІВ І ЗОН САНІТАРНОЇ ОХОРОНИ КУРОРТІВ

І. Федорович

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна
named-iryna@ukr.net*

У статті досліджено правовий режим округів і зон санітарної охорони курортів та законодавство, яке регулює відносини у цій сфері. Проаналізовано співвідношення водного та містобудівного законодавства України із законодавством України про курорти.

Ключові слова: правовий режим, курорт, землі курорту, округ санітарної охорони курорту, зони санітарної охорони курорту.

Земельний кодекс України від 2001 р. (далі ЗК) [1] уперше виділив землі оздоровчого призначення як окрему категорію земель в структурі земельного фонду України. Це підкреслило їх особливе значення та цінність для суспільства, що проявляється у здатності цих земель завдяки наявності природних лікувальних ресурсів забезпечувати підтримання та збереження здоров'я людини.

Основною складовою частиною земель оздоровчого призначення є землі курортів. Відповідно до Закону України «Про курорти» курорти – це освоєні природні території на землях оздоровчого призначення, що мають природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовуються з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації, і підлягають особливій охороні [2].

Правовий режим земель курортів характеризується суттєвими особливостями, зумовленими наявністю відповідних природних умов, лікувальних факторів на їх території та об'єктів інфраструктури. Одним із змістоутворювальних елементів правового режиму курортів є їх санітарна охорона, що полягає у встановленні жорстких санітарних обмежень.

Досліджували правовий режим земель оздоровчого призначення багато вчених, з них на дисертаційному рівні О.М. Ткаченко [3], Ю.С. Петлюк, [4], І.Г. Булах [5]. В.А. Поляков займався дослідженням відносин у сфері правової охорони курортів [6]. Водночас, у зазначених та інших роботах правові проблеми санітарної охорони курортів та їх земель проаналізовані недостатньо.

Використання природних лікувальних ресурсів неможливе без антропогенного впливу на землі курортів, який через комерційну привабливість таких земель часто є негативним та не враховує всіх їх природних особливостей. Тому зважаючи на все вищезазначене та те, що саме санітарна охорона є найдієвішим засобом захисту та збереження земель курортів, тема дослідження у цій статті є актуальною.

У ст. 48 ЗК передбачено, що на території курортів встановлюються округи і зони санітарної (гірничо-санітарної) охорони [1]. Аналогічне положення міститься і в ст. 62 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [7].

Конкретизація зазначених законодавчих положень здійснюється нормами спеціального нормативно-правового акта – Закону України «Про курорти» [2]. Відповідно до ст. 28 Закону **округ санітарної охорони** – це територія земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. У межах цієї території

забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, сприяють розвитку ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів. Для курортів, які використовують родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів (підземні мінеральні води, лікувальні грязі тощо), встановлюються округи гірничо-санітарної охорони.

Суттєве значення для встановлення режиму санітарної охорони курортів має й інше законодавство України, зокрема, водне, яке закріплює спеціальний порядок користування водними об'єктами для лікувальних, курортних і оздоровчих цілей (гл. 12 Водного кодексу України (далі – ВК) [8]). У Ст. 62 ВК визначено, що водні об'єкти, які мають природні лікувальні властивості, належать до категорії лікувальних, якщо їх включено до спеціального переліку, який затверджено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України [9]). У ст. 104 цього ж Кодексу передбачено, що охорона водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, здійснюється в порядку, встановленому для санітарної охорони курортів.

На особливу увагу заслуговує питання співвідношення законодавства про курорти та містобудівне законодавство. Це пов'язано з тим, що курорти переважно розташовані в межах населених пунктів (міст) у зв'язку з необхідністю використання міських комунікацій. Межі курорту і населеного пункту здебільшого збігаються (наприклад, курорт Трускавець). Значно рідше трапляються ситуації, коли курорт займає частину населеного пункту (наприклад, курорт Моршин). Ще один варіант співвідношення території курорту і населеного пункту – коли місто входить до складу курортної зони (наприклад, Південний берег Криму). У таких випадках виникають питання щодо співвідношення правового режиму земель курорту та населеного пункту, санітарної охорони відповідних територій.

Якщо курорт становить лише частину населеного пункту, то за межами території курорту діє правовий режим земель житлової і громадської забудови (населених пунктів) і загальні санітарні норми встановлені законодавством про охорону здоров'я (наприклад, Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [10]). Якщо ж місто входить до складу курорту (чи їх межі збігаються), то на його території діє правовий режим земель житлової і громадської забудови (населених пунктів), за винятком відповідних екологічних, містобудівних та санітарних особливостей, які пов'язані з оголошенням цієї території курортом. Особливо це стосується містобудівних та санітарних обмежень, які характерні для території курорту і, відповідно, округу його санітарної охорони.

Дослідник П.Ф. Кулинич також вказує на складність правового режиму курорту за умови його розташування в межах населеного пункту. Вчений зазначає, що оскільки в межах територій курортів є земельні ділянки різного цільового призначення, правове регулювання охорони та використання цієї категорії земель ґрунтується на принципах диференціації та інтеграції. Диференціація має на меті надання таким громадянам та юридичним особам правової можливості використання належних їм земельних ділянок для задоволення певних особистих потреб (житлове, гаражне, дачне будівництво) та здійснення певних видів підприємницької діяльності на землях курортів. Завданням інтеграції правового регулювання охорони та використання є формування загального правового режиму санітарної охорони територій курортів та підпорядкування йому правових режимів усіх земельних ділянок [11].

Загалом створення курорту в межах населеного пункту веде до встановлення на цій території еколого-правового режиму, що поєднує відповідні екологічні, земельні та містобудівні характеристики. Загальний зміст такого режиму полягає у встановленні обмежень по забудові (містобудівне законодавство), господарському використанню ресурсів (екологічне законодавство), набуття прав на землю, оборотоздатності земельних ділянок в межах курортів та їх охоронних зон (земельне законодавство) [12, с. 420].

Прикладом обмеження містобудівного характеру може бути норма ст. 12 Закону України «Про курорти», відповідно до якої будівництво на курортах нових і розширення чинних об'єктів, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення, потреб курортного та житлового будівництва, або таких, що можуть негативно впливати на природні лікувальні фактори, забороняється. Проте найсуттєвіші обмеження, що встановлюються на території курорту – це санітарні обмеження.

До прийняття Закону України «Про курорти» відносини у сфері санітарної охорони курортів регулювалися на рівні підзаконних нормативно – правових актів. Зокрема, встановлення округів санітарної та гірничої охорони лікувальних місцевостей та курортів було передбачено у Декреті про лікувальні місцевості загальнодержавного значення від 1919 р. [13]. У 1940 р. Радою Народних комісарів СРСР було затверджено спеціальне Положення про санітарну охорону курортів і місцевостей лікувального значення [14]. Норми цього Положення щодо мети санітарної охорони курортів, створення округів санітарної охорони курортів та їх зонування у подальшому радянському законодавстві та сучасному українському законодавстві про курорти майже не змінилися.

Положення про курорти від 5 вересня 1973 р. теж містило конкретні норми про округи санітарної охорони курортів та їх зони [17]. На основі цього Положення були прийняті положення про окремі курорти, що мали майже однакову структуру, та проекти округів і зон їх санітарної охорони, які затверджувались відповідними постановами. Деякі з цих нормативно-правових актів є чинними й сьогодні.

Зважаючи на те, що вже сама наявність відповідного законодавчого регулювання певних відносин є належним способом їх захисту та охорони, досить важко сказати, що за доби Радянського Союзу приділялося мало уваги санітарній охороні курортів та їх земель. Це може пояснюватися тим, що курорти на той час відігравали надзвичайно важливу роль в охороні здоров'я трудящих, перебуваючи довгий час у віданні профспілок, були невід'ємною ланкою суспільного життя.

Згідно з Законом України «Про курорти» межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення затверджуються Верховною Радою України одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення. Межі округів і зон санітарної охорони курортів місцевого значення, відповідно, Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення.

Такі рішення приймаються переважно у вигляді законів про оголошення природних територій міст курортами державного значення, якими затверджуються межі (площі) округів та зон санітарної охорони. Останнім часом усталеною є практика затвердження постановами Кабінету Міністрів України режиму округів і зон санітарної охорони окремих курортів. Однак прийняття таких законів та

підзаконних актів відбувається досить хаотично, вибірково щодо окремих курортів, без системної послідовності.

Потрібно зазначити, що на сьогодні багато локальних актів курортів не відповідають Закону України «Про курорти», що пояснюється здебільшого декількома причинами. По-перше, обмеження округу санітарної охорони курорту за Законом України «Про курорти» практично не відрізняються від встановлених Положенням про курорти від 1973 р.; по-друге, є певні побоювання, що у сучасних умовах при дефіциті та дорожнечі земель у межах населених пунктів територія округу санітарної охорони курорту, а особливо першої зони, може бути суттєво зменшена.

За Законом України «Про курорти» межа округу санітарної охорони збігається з межею курорту, тобто здебільшого, населеного пункту. Водночас на територіях міст розташована значна кількість промислових, транспортних, комунальних та інших об'єктів, господарська діяльність яких нерідко суперечить встановленому режиму курорту та округу його санітарної охорони.

Наприклад, відповідно до Генерального плану м. Трускавеця територія курорту формується із таких зон: курортної, що охоплює санаторно-курортні заклади, загальнокурортний центр, парк; сільбищної – для розселення постійного населення курорту; комунально-складської – для розміщення об'єктів, пов'язаних із обслуговуванням курорту; зеленої, ландшафтно-рекреаційної – для створення необхідного санітарно-гігієнічного режиму, а також відпочинку населення.

Необхідно враховувати й розташування в межах округу санітарної охорони курорту значної кількості об'єктів сільбищної зони, чимало з яких сьогодні розташовані в межах курортної зони.

Так, рівень освоєності земель курортів є досить високим. В таких ситуаціях досить важко, а інколи й неможливо поєднувати правові режими округу санітарної охорони курорту та населеного пункту та забезпечити належну охорону земель курортів.

В юридичній літературі було запропоновано декілька варіантів вирішення подібної проблеми [19, с. 421]:

- 1) внести деякі зміни та доповнення у законодавство про курорти, дозволивши деякі види господарської діяльності в межах зон округу санітарної охорони курорту;
- 2) вивести за межі курорту об'єкти, що не відповідають їх статусу, з облаштуванням на їх місці озелених територій (таке рішення є фінансово затратним для міського бюджету);
- 3) провести коригування меж курорту (округу його санітарної охорони) з метою вилучення з його складу об'єктів, що не відповідають статусу;
- 4) перепрофілювати окремі об'єкти з метою організації рекреаційної, культурно-оздоровчої та іншої правомірної діяльності.

У Постанові Ради Міністрів УРСР «Про генеральний план розвитку курорту Моршин» від 1987 р. серед багатьох пунктів розвитку території передбачалось винесення промислових підприємств та складських об'єктів, що знаходяться в зонах санітарної охорони курорту, на нові ділянки, передбачені генеральним планом; організація санітарно-захисних зон курортних комплексів; створення навколо курорту Моршин приміської зони з використанням її для розміщення пов'язаних з народногосподарським комплексом курорту промислових підприємств; озеленення території та створення парків [20].

Округ санітарної охорони курорту відповідно до ст. 30 Закону України «Про курорти» поділяється на три зони: 1) суворого режиму; 2) обмежень та 3) спостережень.

Встановлення меж зон санітарної охорони здійснюється в порядку розроблення проектів землеустрою.

Закон України «Про курорти» встановлює для кожної зони особливий правовий режим шляхом встановлення обмежень (дозволів, заборон) щодо конкретних видів діяльності.

Перша зона (суворого режиму) охоплює місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, на яких розташовані родовища лікувальних грязей, мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережну смугу моря і прилеглу до пляжів територію завширшки не менш як 100 метрів.

На території курорту Трускавець джерел мінеральних вод є декілька, тому перша зона округу санітарної охорони не є суцільною, а складається із 16-ти ділянок. У зв'язку з особливо важливим значенням для курорту Трускавець унікальної мінеральної води «Нафтуса» і особливими умовами її утворення, вся площа її родовищ огорожена з метою встановлення на цій території особливо суворого санітарного режиму [21, с. 24].

Закон України «Про курорти» передбачає створення єдиного округу санітарної охорони, у разі використання пов'язаних між собою родовищ мінеральних ресурсів, суміжних пляжів декількома курортами.

У ст. 31 Закону України «Про курорти» передбачено види діяльності, які заборонені на території першої зони санітарного округу. Зокрема, там заборонене користування надрами, не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів, розорювання земель, провадження будь-якої господарської діяльності, а також інші дії, що впливають або можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс; постійне і тимчасове проживання громадян (крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів).

На території першої зони дозволяється провадити діяльність, пов'язану з використанням природних лікувальних факторів, на підставі науково обґрунтованих висновків і результатів державної санітарно-гігієнічної та екологічної експертизи виконувати берегоукріплювальні, протизсувні, протиобвальні, протикарстові та протиерозійні роботи, будувати хвилерізи, буни та інші гідротехнічні споруди, а також влаштовувати причали.

Друга зона охоплює: територію, з якої відбувається стік поверхневих і ґрунтових вод до місця виходу на поверхню мінеральних вод або до родовища лікувальних грязей, до мінеральних озер та лиманів, місць неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, які формують мінеральні джерела; природні та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей; територію, на якій знаходяться санаторно-курортні заклади та заклади відпочинку і яка призначена для будівництва таких закладів; парки, ліси та інші зелені насадження, використання яких без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту.

У ст. 32 Закону України «Про курорти» перелічено види діяльності, які заборонені на території другої зони санітарного округу.

Третя зона охоплює всю сферу формування і споживання гідромінеральних ресурсів, лісові насадження навколо курорту, а також території, господарське використання яких без дотримання встановлених для округу санітарної охорони курорту правил може несприятливо впливати на гідрогеологічний режим родовищ

мінеральних вод і лікувальних грязей, ландшафтно-кліматичні умови курорту, на його природні та лікувальні чинники.

Аналогічно у ст. 33 Закону України «Про курорти» перелічено ті види діяльності, які заборонені на території третьої зони (зони спостережень).

Третя зона є водночас межею округу санітарної охорони курорту і на її території дозволено проведення видів робіт, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні чинники курорту, не погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичних, екологічних і санітарно-гігієнічних умов.

Земельні ділянки, на яких встановлюються ці зони, у власників землі та землекористувачів не вилучаються, але в їх межах вводиться вищезазначений особливий режим використання земель. По суті встановлення такого режиму становить собою обмеження прав на земельні ділянки в межах курортів згідно ЗК.

На відміну від Закону України «Про курорти», Федеральний Закон Російської Федерації «Про природні лікувальні ресурси, лікувально-оздоровчі місцевості та курорти» [24] передбачає, що в складі округу санітарної охорони курорту виділяється до трьох зон.

Це положення конкретизується у Постанові Уряду Російської Федерації «Про затвердження Положення про округи санітарної та гірничо-санітарної охорони лікувально-оздоровчих місцевостей та курортів федерального значення» [25], яка передбачає, що для лікувально-оздоровчих місцевостей та курортів федерального значення, які не мають на своїх територіях гідромінеральної бази, покладів лікувальних грязей та інших природних лікувальних ресурсів, кількість зон санітарної охорони може бути скорочено до двох (другої та третьої), а для лікувально-оздоровчої місцевості, яка представляє собою незаселену та неосвоєну територію, – до однієї (двох) зон.

Такий підхід до структури округу санітарної охорони курорту видається більш виправданим, оскільки специфіка наявних на території курорту природних лікувальних ресурсів може диктувати необхідність створення в структурі округу санітарної охорони меншої кількості зон.

На сьогодні лікувально-оздоровчі місцевості як складові земель оздоровчого призначення не мають чітко визначеного правового режиму за законодавством України, однак як резервні природні території для створення курортів також повинні підлягати особливій правовій охороні. У зв'язку з цим в законодавство України потрібно внести відповідні зміни.

Незважаючи на наявність певного правового регулювання, проблем у сфері санітарної охорони курортів залишається чимало. Передусім це пов'язано із розташування курортів у межах населених пунктів, що значно ускладнює правовий режим курортів та ускладнює здійснення належного захисту та охорони земель курортів. Для вирішення цієї проблеми у генеральних планах міст потрібно чітко розмежовувати санітарно-курортні та інші зони населеного пункту та звернути увагу на можливість створення менше ніж трьох зон санітарної охорони у разі існування відповідних для цього умов.

Крім того, локальні акти курортів, прийняті у період УРСР, необхідно унормувати відповідно до чинного законодавства України.

Формуючи політику в сфері управління земель оздоровчого призначення, зокрема, земель курортів, законодавець приділив значну увагу саме правовій охороні таких земель, зробивши суттєвий внесок у забезпечення постійного розвитку у цій сфері та збереження природних лікувальних ресурсів для майбутніх поколінь.

Список використаної літератури

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Про курорти: Закон України від 5 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.
3. *Ткаченко О.М.* Право користування курортними, лікувально-оздоровчими та рекреаційними зонами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О.М. Ткаченко. – Харків, 1999. – 17 с.
4. *Петлюк Ю.С.* Правовий режим земель оздоровчого призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Ю.С. Петлюк. – К., 2009. – 16 с.
5. *Булах І.Г.* Правове регулювання використання та охорони земель оздоровчого призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / І.Г. Булах. – Донецьк, 2010. – 19 с.
6. *Поляков В.А.* Правова охорона курортів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. № 714 / В.А. Поляков. – М., 1970. – 20 с.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
8. Водний кодекс України : введ. в дію Постановою Верховної Ради України від 6 черв. 1995 р. за станом на 28 груд. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5–6. – Ст. 78.
9. Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. // Збірник урядових нормативних актів України. – 1997. – № 21. – Ст. 4–12.
10. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
11. *Кулинич П.Ф.* Правовий режим земель оздоровчого призначення // Юридичний журнал «Юстиніан». [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://justinian.com.ua/article.php?id=2874>. – 2008. – № 2.
12. *Анисимов А.П.* Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации : монография / А.П. Анисимов. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 456 с.
13. О лечебных местностях общегосударственного значения : Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 20 марта 1919 г. // Собрание узаконений правительства РСФСР. – 1919. – № 19. – Ст. 231.
14. Про санітарну охорону курортів та місцевостей лікувального призначення : Положення Совнаркома СРСР від 10 квітня 1940 г. // Збірник постановлений правительства СССР. – 1940. – № 12. – Ст. 289.
15. Положення о курортах : утв. постановленням Совета Министров СССР от 5 сентября 1973 г. // Собрание постановлений правительства СССР. – 1973. – № 20. – Ст. 111–112.
16. Коментарій к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик / под ред. Г.А. Аксенёнка., Н.А. Сиродоева. – М. : Юрид. лит., 1974. – 350 с.
17. Про генеральний план розвитку курорту Моршин Львівської області : Постанова Ради Міністрів УРСР від 29 квітня 1987 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=157>
18. Проект округа и зон санитарной охраны курорта Трускавца. Том 1-й, часть 1-я. – Львов, 1975.
19. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах : Федеральный закон Российской Федерации от 23.02.1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://duma.consultant.ru/page.aspx?1156738>

20. Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения : Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sankurtur.ru/officially/item/454>.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОКРУГОВ И ЗОН САНИТАРНОЙ ОХРАНЫ КУРОРТОВ

І. Федорович

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье исследован правовой режим округов и зон санитарной охраны курортов и законодательство, регулирующее отношения в этой сфере. Проанализировано соотношение водного и градостроительного законодательства Украины с законодательством Украины о курортах.

Ключевые слова: правовой режим, курорт, земли курорта, округ санитарной охраны курорта, зоны санитарной охраны курорта.

LEGAL REGIME OF RESORTS' DISTRICTS AND ZONES OF SANITARY PROTECTION

I. Fedorovych

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str. 1, UA – 79000, Lviv, Ukraine*

In the article the legal regime of the districts and zones of sanitary protection as well as the legislation, regulating the relations in this sphere, is researched. The correlation between the water and city planning laws with the legislation on resorts is analyzed.

Key words: legal regime, resort, lands of resorts, sanitary protection, district of sanitary protection of resort, zones of sanitary protection of resort.

*Стаття: надійшла до редакції 22.10.2012
прийнята до друку 09.11.2012*