

Законодавче забезпечення

правового режиму земель оздоровчого призначення



Ю. С. Петлюк

кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного екологічного права Національного університету біоресурсів і природокористування імені академіка В. З. Янчука

У статті на основі аналізу чинного земельного, екологічного законодавства та наукових джерел досліджено окремі проблемні аспекти законодавчого забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення як самостійної категорії у складі земель України.

Ключові слова: законодавче забезпечення, правовий режим, земельне законодавство, екологічне законодавство, землі оздоровчого призначення, природні лікувальні ресурси.

В статье на основе анализа действующего земельного, экологического законодательства и научных источников исследованы отдельные проблемные аспекты законодательного обеспечения правового режима земель оздоровительного назначения как самостоятельной категории в составе земель Украины.

Ключевые слова: законодательное обеспечение, правовой режим, земельное законодательство, экологическое законодательство, земли оздоровительного назначения, природные лечебные ресурсы.

In the article the specific problem aspects of the legislative provision of legal regime of lands of health designation as a category of lands in Ukraine were researched based on the analysis of land legislation, ecological legislation and the scientific literature.

Keywords: *legislative provision, legal regime, land legislation, ecological legislation, lands of health designation, natural treatment resources.*

В умовах інтенсифікації темпів життя сучасної людини та небезпечної й загрозованої екологічної ситуації, що склалася внаслідок нераціонального та виснажливого використання територій та об'єктів навколишнього природного середовища, зростає значення і цінність природних лікувальних ресурсів, які використовуються для профілактики захворювань, лікування та медичної реабілітації людей. Повноцінне життя та здоров'я сучасного й майбутнього поколінь безпосередньо залежить від збереження, відтворення, охорони та раціонального використання природних лікувальних ресурсів, властивістю яких є здатність позитивно впливати на відновлення і розвиток фізіологічних життєвих сил людини.

Землі, які мають природні лікувальні ресурси, з прийняттям Земельного кодексу України (далі – ЗК України) від 25 жовтня 2001р. № 2768-III [1] були на законодавчому рівні виокремлені в самостійну категорію земель з назвою «землі оздоровчого призначення». Таке рішення законодавця обумовило необхідність вироблення нових підходів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання відносин, об'єктом яких є землі оздоровчого призначення.

Зважаючи на проблеми законодавчого забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення, виникла потреба здійснення наукового дослідження цієї сфери суспільних відносин.

Метою цієї статті є дослідження на основі аналізу чинного земельного, екологічного законодавства та наукових джерел окремих проблемних аспектів законодавчого забезпечення правового режиму

земель оздоровчого призначення як самостійної категорії у складі земель України.

У вітчизняній земельно-правовій літературі питання законодавчого забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення не знайшли належного відображення. Однак заслуговують на увагу дослідження означеної проблеми, здійснені В. І. Андрейцевим, А. Г. Бобковою, І. Г. Булах, І. О. Костяшкіним, П. Ф. Кулиничем, А. М. Орловим, В. Д. Сидор тощо.

Зокрема, В. І. Андрейцев, досліджуючи особливості правового режиму земель оздоровчого призначення, вказує на одну із проблем законодавчого регулювання. Якщо правовий режим земель курортів визначений відповідним законом про курорти (як одну зі складових земель), то режим територій лікувально-оздоровчих місцевостей (як другої складової), порядок встановлення на них відповідних округів та зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони законодавчо не врегульовано [2, с. 382-384].

Аналіз законодавчого забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення дозволяє стверджувати таке:

- позитивним з точки зору 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;

– значна кількість актів, які спрямовані на регулювання відносин, пов'язаних з охороною та використанням земель оздоровчого призначення, мають високий ступінь узагальненості та концептуальний характер і не містять чітко визначених засобів реалізації їх положень.

ЗК України виділяє землі оздоровчого призначення як самостійну категорію земель України (ст. 19); визначає як землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань та лікування людей (ст. 47); встановлює обмеження діяльності, яка суперечить цільовому призначенню цих земель або може негативно вплинути на їх природні лікувальні властивості (ст. 48); вказує на те, що ці землі можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності (ст. 49). Однак щодо використання земель оздоровчого призначення у Кодексі (ч. 2. ст. 49) наголошується, що його порядок визначається законом. Спеціальний закон про використання земель оздоровчого призначення не прийнятий і дотепер.

Саме неналежне законодавче забезпечення використання земель цієї категорії є одним із слабких місць їх правового режиму. Ця проблема існує впродовж усього періоду розвитку законодавства про землі оздоровчого призначення.

Зародженням тенденції належного законодавчого врегулювання використання земель оздоровчого призначення стало прийняття Закону України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р. № 2026-III [3], яким визначаються правові засади використання земель курортів як складової вказаних земель. Але цей напрям не знайшов логічного розвитку навіть після виділення ЗК України від 25 жовтня 2001 р. земель оздоровчого призначення в самостійну категорію земельного фонду.

Варто зазначити, що окремі спроби вирішити цю проблему було зроблено. Так, відповідно до Рекомендацій парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні», схвалених Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 2005 р. № 2897-IV [4], до 1 липня 2006 р. мала завершитися підготовка та подання на розгляд парламенту проекту закону про використання земель оздоровчого призначення. Однак законопроект з означеного питання не розглядався, а отже, не був прийнятий відповідний закон. Крім того, не було виконано вимог Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» від 21 листопада 2005 р. № 1639 [5], відповідно до якого Кабінет Міністрів України був зобов'язаний розробити до 1 січня 2006 року Концепцію вдосконалення земельних відносин на 2006-2015 рр., передбачивши в ній, зокрема, заходи щодо забезпечення особливого режиму використання земель оздоровчого призначення. Однак відсутність вказаного закону дає змогу говорити про недостатнє юридичне оформлення правового режиму цієї категорії земель.

Така ситуація, очевидно, є аргументом на користь ґрунтовних думок Н. І. Титової [6, с. 69-70] та В. І. Андрейцева [7, с. 64-65] про те, в процесі законотворчості варто змінити форму кодифікованого акта – із Земельного кодексу на Кодекс законів про землю. Адже «застосування у Земельному кодексі на перший погляд універсальної, але водночас витіюватої формули про те, що порядок використання земель визначається законом без чітких вказівок на відповідні акти, ускладнює його практичне застосування» [2, с. 59].

Сучасний основний напрям розвитку законодавства, яке визначає та закріплює правовий режим земель оздоровчого призначення, повинен обумовлюватися процесом диференціації земельного законодавства. Тобто після того як землі оздоровчого призначення ЗК України були законодавчо закріплені як самостійна категорія земель України, законодавець мав би розробити та прийняти відповідні нормативно-правові акти щодо вдосконалення і завершення законодавчого оформлення правового режиму вказаної категорії земель. Оскільки цього не відбулося, то тенденції розвитку законодавства в означеній сфері суспільних відносин не помітно, й, відповідно, правовий режим земель оздоровчого призначення перебуває у статичному стані.

Очевидно, що найважливішим кроком у плані динамізації процесу законодавчого забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення має бути прийняття закону, який би визначав правові засади використання земель оздоровчого призначення та комплексно врегулював теоретичні й практичні проблеми їх правового режиму.

Беручи до уваги важливість питання вдосконалення правового режиму земель оздоровчого призначення, уникнення можливих колізій в законодавчому регулюванні використання та охорони земель курортів і територій лікувально-оздоровчих місцевостей, необхідності уніфікації норм, які регулюють цю групу правовідносин, можна вважати, що розробка та прийняття такого закону буде оптимальним варіантом вирішення проблем законодавчого забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення.

«Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки», яка була затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III [8], курорти та лікувально-оздоровчі місцевості віднесе-

ні до територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні. Проте в основних завданнях Програми немає жодного пункту, який би стосувався питання охорони та відтворення земель оздоровчого призначення. Тому вважаємо необ'єктивним залишення розробниками цієї програми поза увагою питань перспективного розвитку означених територій.

Законодавче визначення поняття земель оздоровчого призначення міститься у Земельному кодексі України. Згідно зі статтею 47 вказаного акта до земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть бути використані для профілактики захворювань та лікування людей.

Це визначення поняття земель оздоровчого призначення не є досконалим, оскільки законодавець нечітко визначив просторово-територіальну організацію цих земель. Адже природні лікувальні властивості, що використовуються для профілактики захворювань і лікування людей, у тій чи іншій мірі, має переважна більшість земель [9, с. 326].

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 й 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) [10, с.100]. Хоча зі змісту законодавчого визначення земель оздоровчого призначення з'являється розуміння того, що саме землі володіють природними лікувальними властивостями.

Тому з метою вдосконалення визначення поняття «землі оздоровчого призначення» запропоновано 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».

З метою посилення юридичної відповідальності за порушення правового режиму земель оздоровчого призначення запропоновано внести доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення – ст. 52-1 «Псування та забруднення земель, що містять природні ресурси, які мають лікувальні властивості» та до Кримінального кодексу України – ст. 239-1 «Псування та забруднен-

ня земель, що містять природні ресурси, які мають лікувальні властивості».

Отже, законодавче забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення потребує подальшого вдосконалення через розроблення та прийняття спеціального закону про землі вищезначеної категорії та внесення відповідних змін і доповнень до чинного земельного та екологічного законодавства.

Ця стаття є частиною наукового пошуку, метою якого є дослідження сучасних проблем законодавчого забезпечення правового режиму земель оздоровчого призначення. Тому викладений у ній матеріал може слугувати теоретичним підґрунтям для подальших досліджень в означеному напрямі.

Список використаної літератури

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 2943.
2. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – К., Знання, 2005. – 446 с.
3. Про курорти : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2026-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.
4. Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» : Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 2005 р. № 2897-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 494.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 р. «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» : Указ Президента України від 25 листопада 2005 р. № 1639 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2943.
6. *Титова Н. І.* До концепції нового основного земельного закону України / Н. І. Титова // Право України. – 2000. – № 4. – С. 68-73.
7. *Андрейцев В. І.* Суверенній Україні – нову Земельну Конституцію (концептуальні підходи до підготовки проекту Кодексу законів про землю) / В. І. Андрейцев // Право України. – 1999. – № 8. – С. 58-65.
8. Про Загальнонаціональну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
9. *Мірошниченко А. М.* Земельне право України : навч. посіб. / А. М. Мірошниченко. – К. : Ін-тут закон-ва Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
10. Земельний кодекс України: науч.-практ. комент. / Под ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х., Одиссей, 2005. – 600 с.