

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ, ВІДНЕСЕНИХ ДО КАТЕГОРІЇ ЛІКУВАЛЬНИХ

FEATURES OF THE LEGAL REGIME OF WATER OBJECTS, RELATED TO THE CATEGORY OF THERAPEUTIC

Махно Н.В., аспірант кафедри трудового,
екологічного та аграрного права

ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

На підставі проведеного дослідження у статті вказується, що проблема правового режиму водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, є не вирішеною в українському законодавстві.

З урахуванням сучасних наукових позицій як теоретиків права, так і представників галузевих юридичних наук, зокрема у сфері екологічного права, пропонується розглядати правовий режим, у тому числі правовий режим водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, як особливий порядок регулювання суспільних відносин, пов'язаних із використанням та охороною водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних. Це обумовлено природними лікувальними властивостями цих об'єктів, їх значущістю для соціально-економічного розвитку країни на основі встановлених і забезпечених державою правових засобів, спрямованих на створення умов для задоволення інтересів відповідних суб'єктів права, які виражаються в специфіці способів і гарантій його реалізації.

Водні об'єкти, які віднесені до категорії лікувальних, мають істотні особливості, що зумовлює потребу диференційованого та спеціалізованого правового регулювання відносин, пов'язаних із їх правовим режимом.

На сьогодні правовий регулятивний вплив на водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, відображено у низці положень, які характеризують особливості їх правового режиму: комплексний характер правового регулювання використання та охорони водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних; особливий правовий режим їх охорони, що передбачає, насамперед, посилені заходи охорони в порядку, встановленому для санітарної охорони курортів; приналежність водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, до водних об'єктів загальнодержавного значення; встановлення Конституцією України, Водним кодексом України виключної власності українського народу на такі об'єкти і можливість їх надання лише у користування на умовах оренди; їх використання виключно у лікувальних і оздоровчих цілях; приналежність до ключових елементів екологічної мережі; місцезнаходження переважно у межах курортів на землях оздоровчого призначення, хоча вони можуть знаходитися і на землях рекреаційного призначення, землях водного фонду, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення тощо, що передбачає взаємопроникнення і взаємовплив правових режимів цих земель із правовим режимом водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних; їх використання у порядку спеціального водокористування тощо.

Значення правового режиму полягає в обов'язковому нормативно-правовому закріпленні комплексу правових засобів, які використовуватимуться для регулювання (охорони) суспільних відносин, а також наданні (отриманні) суб'єктами «режимних» відносин, інформації про правила поведінки у рамках цього режиму і тим самим спонукання їх до правомірної поведінки.

Ключові слова: правовий режим; водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, курорт, лікувально-оздоровчі місцевості.

Based on the research, the article indicates that the problem of the legal regime of water objects, which are categorized as therapeutic, is not solved in the Ukrainian legislation.

Taking into account the current scientific positions of both law theorists and representatives of different fields of legal sciences, in particular, in the field of environmental law, it is proposed to consider the legal regime, including the legal regime of water objects, which are categorized as therapeutic, as a special procedure for regulation of social relationships, related to the use and protection of water objects that are categorized as therapeutic, due to the natural healing features of these facilities, their importance for the socio-economic development of state, based on established and secured state remedies aimed at creating conditions to meet the interests of the entities, which is reflected in the way the specificity and guarantees its implementation.

Water objects that belong to the category of therapeutic, have significant features, which brings the necessity of differentiated and specialized legal regulation of relations related to their legal regime. Nowadays the legal regulatory impact on water objects that are categorized as therapeutic is reflected in the following provisions that characterize the features of their legal regime: the complex nature of the legal regulation of the use and protection of water objects, which are categorized as therapeutic; special legal regime for their protection, which envisages, first of all, enhanced security measures in the order established for sanitary protection of resorts; the affiliation of water objects that are categorized as therapeutic as water objects of national importance; the establishment by the Constitution of Ukraine, the Water Code of Ukraine of the exclusive property of the Ukrainian people (nation) for such objects and the possibility of making them available for use only on lease terms; their use solely for medical and health purposes; affiliation with key elements of the ecological network; allocation mainly within the resorts on the lands of health purpose, although they may also be located on lands of recreational purpose, land of water fund, nature conservation and other nature conservation purpose, etc., which presupposes the interpenetration and mutual influence of the legal regimes of these lands with the legal regime of water bodies, which categorized as therapeutic; use of water objects that are categorized as therapeutic, for the purpose of special water use, etc.

At the same time, the meaning of the legal regime is the obligatory regulation of the set of legal means that will be used to regulate (protect) public relations, as well as provide (receive) the subjects of "regime" relations, information about the rules of conduct within this regime, and thus encourage them to behave properly.

Key words: legal regime; water objects that are categorized as therapeutic, resorts; health resorts.

Постановка проблеми. Поняття «правовий режим» активно використовується у науковій літературі та законодавстві, проте не є достатньо усталеним як в теорії права, так і в галузевих юридичних науках. Можна констатувати, що воно залишається одним із найбільш складних і недостатньо вивчених у правознавстві. Тим не менше, саме правовий режим є одним із засобів, який забезпечує як стабільність, так і динамічність розвитку суспільних відносин.

Важливість закріплення правового режиму водних об'єктів і водних об'єктів, віднесених до категорії ліку-

вальних, зумовлена їх особливою цінністю, значущістю для соціально-економічного розвитку України, про що зазначається, зокрема, у преамбулі Водного кодексу України [1] (далі – ВК України): «усі води (водні об'єкти) на території України визнаються національним надбанням українського народу, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту. Водні ресурси забезпечують існування людей, тваринного і рослинного світу і є обмеженими та уразливими природними об'єктами».

Як це впливає із норм ст. 62 ВК України та переліку водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 року № 1499 (з наступними змінами) [2] до водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, належать підземні (родовища мінеральних вод, родовища лікувальних грязей), а також поверхневі водні об'єкти (соляні озера (лимани) загальнодержавного значення, які мають природне походження та включені до відповідного переліку. У Великій українській юридичній енциклопедії «водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, визначаються як природні водні об'єкти, води яких характеризуються таким органічно-хімічним складом, який має лікувальні властивості та здійснює оздоровчий вплив на організм людини» [3, с. 121]. Це зумовлює необхідність закріплення на законодавчому рівні особливого правового режиму використання та охорони водних об'єктів, зокрема тих, які віднесені до категорії лікувальних. На жаль, законодавство України є недостатньо послідовним і системним у регулюванні умов та порядку використання та охорони водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, а це послаблює їх правовий режим, створює передумови зловживань і правопорушень у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У роботі проаналізовано наукові праці як українських, так і зарубіжних науковців, які досліджували проблему правового режиму водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних: А.П. Гетьмана, Н.І. Єрофєєва, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, О.С. Колбасова, Н.І. Краснова, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, В.В. Петрова, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших, а також теоретиків права, які досліджували юридичну конструкцію «правовий режим»: С.С. Алексєєва, А.М. Колодія, А.В. Малька, Н.І. Матузова, В.Д. Перевалова, П.М. Рабінюча, О.Д. Тихомирова, Є.Ф. Шамсумова та інших.

Цілі цього дослідження обумовлені необхідністю проаналізувати правовий режим водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, з урахуванням нових тенденцій розвитку суспільних відносин у цій сфері, об'єктивних вимог посилення правової охорони цих об'єктів та перспектив удосконалення правового регулювання їх використання та охорони.

Виклад основного матеріалу. Одним із перших, хто розробляв теоретичну конструкцію та поняття «правовий режим», був С.С. Алексєєв. Учений розглядав правовий режим як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів і заборон, а також позитивних зобов'язань, що утворюють особливу спрямованість правового регулювання [4, с. 185].

Розглядаючи правовий режим як особливий порядок правового регулювання, що виражається в певному поєднанні юридичних засобів, А.В. Малько та Н.І. Матузов наголошували, що правовий режим становить і створює бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права» [5, с. 17].

Як особливий порядок законодавчого регулювання діяльності суб'єктів права у різноманітних сферах суспільних відносин або на певних об'єктах, який складається з установлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи стимулів, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень, а також їх виконання, застосування заходів примусу та притягнення винних до відповідальності розглядає правовий режим Є.Ф. Шамсумова [6, с. 71–72].

Варто погодитися з Н.І. Титовою, що для поняття змісту правового режиму важливий не лише особливий порядок правового регулювання, а й його наслідки. У контексті правового режиму земель сільськогосподарського призначення вчена зазначає, що правовий режим – це

наслідок правового регулювання суспільних земельних відносин на основі врахування природних і соціальних особливостей земель (як їх об'єкту), що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин і спеціальний порядок використання таких земель; це сукупність правових норм, які встановили основні засади та певний порядок землевикористання різних видів [7, с. 65].

Ці висновки справедливі й щодо правового режиму водних об'єктів, зокрема водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, оскільки природні особливості цих об'єктів, їх значущість для соціально-економічного розвитку країни, визнання їх національним надбанням українського народу тощо обумовлюють необхідність спеціального правового регулювання їх використання та охорони, особливості правового режиму. У зв'язку з цим правовий регулятивний вплив на водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, спеціалізується в таких положеннях, які характеризують особливості їх правового режиму:

1. Комплексний характер правового регулювання використання та охорони водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних. Аналіз чинного законодавства України дає підстави для висновку, що використання та охорона водних таких об'єктів регулюється водним законодавством, законодавством про надра, законодавством про курорти тощо.

Безпосередньо у ВК України регулюванню відносин щодо водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, присвячено всього декілька статей (Глава 12 «Спеціальне водокористування та користування водними об'єктами для лікувальних, курортних та оздоровчих цілей» (ст.ст. 62–64), Глава 20 «Охорона вод від забруднення, засмічення та вичерпання» (ст. 104). Так, згідно ч. 1 ст. 62 ВК України водні об'єкти, що мають природні лікувальні властивості, належать до категорії лікувальних. Це положення не розкриває суті досліджуваного поняття, але вказує на його властивості (якості), а також особливості, характерні для водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних.

Так, ч. 1 ст. 104 ВК України закріплює положення про те, що охорона водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, здійснюється в порядку, встановленому для санітарної охорони курортів, а ч. 2 цієї статті роз'яснює, що для охорони таких водних об'єктів встановлюються округи санітарної охорони курортів з особливим режимом у порядку, передбаченому законодавством про охорону здоров'я. Забороняється скидання будь-яких зворотних вод у водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних.

Існують певні особливості у правовому режимі водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних. Якщо ці об'єкти знаходяться на території курорту чи лікувально-оздоровчої місцевості, то в їх межах встановлюються округи санітарної (гірничо-санітарної) охорони. Так, згідно зі ст. 30 Закону України «Про курорти» [8] округ санітарної охорони поділяється на три зони: перша зона (зона суворого режиму), друга зона (зона обмежень), третя зона (спостережень). Стаття 28 Закону України «Про курорти» визначає, що для курортів, які використовують родовища лікувальних корисних копалин, встановлюються округи санітарно-гірничої охорони, які становлять територію земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. Закон не визначає поняття «округу санітарно-гірничої охорони», тому слушною є позиція О.А. Грицан, яка вважає, що чітка норма про встановлення округу санітарно-гірничої охорони саме для територій із підземними лікувальними ресурсами свідчить про відмінність цих правових режимів [9, с. 39].

На думку автора, правовий режим округу санітарно-гірничої охорони доцільно закріпити у Кодексі України про надра. На жаль, подібні норми у ньому відсутні, що засвідчує наявність прогалин у правовому регулюванні режиму водних об'єктів, віднесених до лікувальних, які

належать до родовищ корисних копалин, до природних лікувальних ресурсів. Необхідно розуміти, що для округу санітарно-гірничої охорони також необхідно застосовувати функціональне зонування з урахуванням характеристики об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, урахуванням природних особливостей місцевості, антропогенного навантаження тощо. Забезпечити належний рівень якості водних об'єктів, віднесених до лікувальних, навколишнього природного середовища загалом можна за рахунок підвищення вимог до охорони цих об'єктів та навколишнього природного середовища, використання сучасної техніки і технологій захисту.

Якщо ж водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, знаходяться поза межами курортів та лікувально-оздоровчої місцевості (за межами земель оздоровчого призначення), то їх правова охорона буде визначена ст. 93 ВК України, відповідно до якої з метою охорони водних об'єктів у районах забору води для централізованого водопостачання населення, лікувальних і оздоровчих потреб встановлюються зони санітарної охорони, які поділяються на пояси особливого режиму, правовий режим яких визначається Постановою Кабінету Міністрів України «Про правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів» від 18 грудня 1998 року № 2024, відповідно до якої встановлюються три пояси особливого режиму: перший (суворого режиму), другий (обмежень) і третій (спостережень) (п. 4) [10].

2. Особливістю водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, є особливий правовий режим їх охорони. Варто підтримати позицію А.К. Соколової щодо закріплення на законодавчому рівні принципу пріоритету охорони вод (водних об'єктів) перед їх використанням. На думку вченої, наслідком відсутності у водному законодавстві чіткого формулювання вказаного принципу є неможливість розробки правового механізму його здійснення. Закріплення на законодавчому рівні принципу пріоритету охорони вод (водних об'єктів) перед їх використанням повинно здійснюватися шляхом встановлення або обмежень, або заборон для осіб, які користуються водами (водними об'єктами), а також конкретних прав і обов'язків цих осіб [11, с. 119]. На думку автора, цей принцип насамперед має застосовуватися до водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, з урахуванням їх природних лікувальних властивостей і використання виключно у лікувальних і оздоровчих цілях згідно зі ст. 63 ВК України.

3. Згідно із п. 4 ч. 1 ст. 5 ВК України водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, належать до водних об'єктів загальнодержавного значення. Значення віднесення водних об'єктів, які є лікувальними, до водних об'єктів загальнодержавного значення полягає насамперед у розмежуванні компетенції Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування в галузі регулювання водних відносин, а також відповідних органів публічної влади, зокрема щодо розпорядження водами (водними об'єктами), здійснення управління і контролю за використанням і охороною вод тощо.

4. Особливістю правового режиму водних об'єктів, у тому числі водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, є і те, що вони є виключно власністю українського народу і можуть надаватися тільки у користування. Це також випливає і з ст. 13 Конституції України [12] та свідчить про необхідність використання водних об'єктів в інтересах українського народу. Уповноважені органи публічної влади, до повноважень яких належить право розпоряджатися водними об'єктами, які належать до категорії лікувальних, зобов'язані приймати рішення в інтересах українського народу.

5. Чітко визначена у ст. 63 ВК України норма щодо цільового використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, також характеризує особливості правового режиму цих об'єктів. Зокрема, у згаданий

статті йдеться, що водні об'єкти, віднесені у встановленому порядку до категорії лікувальних, використовуються виключно у лікувальних і оздоровчих цілях.

Необхідно також наголосити, що водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, як частина земель оздоровчого призначення з їх природними ресурсами разом, а також як частина інших категорій земель належать до ключових елементів екологічної мережі (ст.ст. 1, 5 Закону України «Про екологічну мережу України» [13]), підлягають особливій охороні, а їх власники та користувачі зобов'язані забезпечувати використання цих об'єктів за цільовим призначенням (ч. 3 ст. 6 вказаного вище закону).

6. Водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, переважно знаходяться у межах курортів, тобто на освоєних природних територіях на землях оздоровчого призначення, які мають природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань і для рекреації, підлягають особливій охороні (ст. 1 Закону України «Про курорти»).

Однак у законодавстві немає норми про те, що водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, належать тільки до категорії земель оздоровчого призначення. Водні об'єкти можуть знаходитися і на землях рекреаційного призначення, землях водного фонду, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення тощо, але першочергово вони знаходяться на землях оздоровчого призначення. Таким чином, характерною рисою правового режиму водних об'єктів, віднесених до лікувальних, є його поєднання із правовими режимами земель оздоровчого призначення, інших категорій земель, у межах яких розташовані такі водні об'єкти, взаємовплив цих режимів один на одного тощо.

Місцерозташування водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, у межах курортів і поширення на них правового режиму округів санітарної (гірничо-санітарної) охорони свідчить про посилення, диференціацію та спеціалізацію їх правового режиму.

7. Із назви Глави 12 Водного кодексу України, а також зі змісту ст. 48 цього кодексу випливає, що використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, здійснюється у порядку спеціального водокористування. На думку автора, ознака спеціальності водокористування водними об'єктами, віднесеними до категорії лікувальних, є ключовою і повною мірою відображає правовий режим цих об'єктів.

Встановлення спеціального правового режиму водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, не є самоціллю, а має також забезпечувати інтереси усіх суб'єктів відносин із їх використання та охорони. Ці інтереси можуть бути різними, як і коло суб'єктів цих відносин. У будь-якому разі спільним інтересом усіх суб'єктів правовідносин у сфері використання та охорони водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, має бути їх збереження та охорона від можливих негативних впливів, насамперед антропогенного характеру. У зв'язку з цим значення правового режиму полягає в обов'язковому нормативно-правовому закріпленні комплексу правових засобів, які використовуватимуться для регулювання (охорони) суспільних відносин, а також надання (отримання) суб'єктами «режимних» відносин, інформації про правила поведінки у рамках цього режиму, мотивувати їх на правомірну поведінку. Спонукальним мотивом при цьому є або бажання реалізувати свої права і законні інтереси в загальнорегулятивних правовідносинах, або прагнення уникнення можливого притягнення до юридичної відповідальності в охоронних правовідносинах.

На жаль, у чинному законодавстві України недостатня увага приділяється саме унормуванню та інформуванню суб'єктів відносин із використання та охорони водних

об'єктів, віднесених до категорії лікувальних. ВК України містить нечисельні вимоги щодо правового режиму цих об'єктів, не диференціює права та обов'язки суб'єктів у сфері їх використання та охорони. Потребує удосконалення й інститут юридичної відповідальності за порушення законодавства про водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних.

Висновки і перспективи досліджень. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі наукові висновки:

1. Правовий режим водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, доцільно розглядати як особливий порядок регулювання суспільних відносин, пов'язаних із використанням та охороною таких водних об'єктів. Він обумовлений природними лікувальними властивостями цих об'єктів, їх значущістю для соціально-економічного розвитку країни на основі встановлених і забезпечених

державою правових засобів, спрямований на створення умов для задоволення інтересів відповідних суб'єктів права, який виражається у специфіці способів і гарантій його реалізації.

2. Правовий режим водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, характеризується такими його елементами як право власності, управління у сфері використання і охорони цих об'єктів, їх правова охорона, юридична відповідальність за порушення законодавства у цій сфері тощо. При цьому правовий режим водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, повинен враховувати природну, соціальну, економічну значущість цих об'єктів.

3. Характерною рисою правового режиму водних об'єктів, віднесених до лікувальних, є його поєднання із правовими режимами земель оздоровчого призначення, інших категорій земель, у межах яких розташовані такі водні об'єкти, взаємовплив цих режимів один на одного.

ЛІТЕРАТУРА

1. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.01.2019).
2. Про затвердження переліку водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1996 № 1499. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1499-96-%D0%BF> (дата звернення: 25.01.2019).
3. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2018. Т. 14: Екологічне право / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) [та ін.]. 776 с.
4. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. : Юрид. лит., 1989. 288 с.
5. Малько А.В., Матузов Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики. *Правоведение*. Москва, 1996. № 1. С. 16–29.
6. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект) : дис... к. ю. н.: 12.00.01. Екатеринбург, 2001. 213 с.
7. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України. Науково-навчальний посібник / За ред. докт. юрид. наук, проф. Н.І. Титової. Львів : ПАІС, 2005. 368 с.
8. Про курорти : Закон України від 5.10.2000 № 2026-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 44. Ст. 35.
9. Грицан О.А. Окремі питання правового регулювання використання та охорони лікувальних ресурсів надр. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Івано-Франківськ, 2017. Вип. 45. С. 33–43.
10. Про правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.1998 № 2024. *Офіційний вісник України*. 1998. № 51. Ст. 31.
11. Соколова А.К. Охрана вод (водных объектов) в Украине: правовые аспекты. *LEGEA ȘI VIAȚA*. NOIEMBRIE 2019. С. 118–121. URL: www.legeasiviata.in.ua (дата звернення: 25.01.2019).
12. Конституція України від 28.06.1996 № 254 к/96-вР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Про екологічну мережу України : Закон України від 24.06. 2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15> (дата звернення: 25.01.2019).