

Т. Ау

«КУРОРТ» КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Расцвет экологического законодательства Республики Казахстан в период развития нашей республики как суверенного государства практически не затронул законодательство, регулирующее отношения, связанные с использованием и охраной курортов.

Новое положение о курортах пока не разработано, правовое регулирование осуществляется на основе отдельных подзаконных нормативных актов о курортных зонах. В частности, 11 июня 2004 года было принято Распоряжение Президента Республики Казахстан от N 474 «О мерах по сохранению уникальных и редких ландшафтов на территории Республики Казахстан» [1]. Во исполнение данного нормативного акта было разработано Постановление Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах Щучинско-Боровской курортной зоны» от 4 февраля 2005 года [2]. В данном постановлении была определена территория Щучинско-Боровской курортной зоны в границах земельных участков, а также был установлен перечень природных объектов, находящихся на территории Щучинско-Боровской курортной зоны, которые были отнесены к объектам государственного природно-заповедного фонда.

В Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года [3] не указаны экологические требования, предъявляемые к курортным зонам. Понятие «курорт» отсутствовало как в Законах РК «Об охране окружающей природной среды» от 18 июня 1991 года, «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года, так не появилось и в Экологическом кодексе РК, хотя в экологическом законодательстве РК неоднократно упоминается это понятие.

Закрепленным в законодательстве Суверенного Казахстана является понятие «земли оздоровительного назначения». В Экологическом кодексе РК от 9 января 2007 года в ст. 212 «Экологические требования при использовании земель особо охраняемых природных территорий и земель оздоровительного назначения» содержатся экологические требования к землям оздоровительного назначения. В целях сохранения благоприятных экологических и санитарно-эпидемиологических условий на территории земель оздоровительного назначения при их зонировании устанавливаются санитарно-защитные зоны. Согласно ст. 123 Земельного кодекса РК от 20 июня 2003 года к землям оздоровительного назначения относятся курорты, обладающие природными лечебными факторами, а также земельные участки, благоприятные для организации профилактики и лечения [4]. По нашему мнению, такое вольное толкование искажает правовую природу курорта, так как, исходя из данного определения, можно сделать вывод, что курорт – это только земли оздоровительного назначения, хотя он представляет не единичный природный объект, а целый комплекс.

Что же следует понимать под курортом?

В старом законодательстве Казахской ССР под курортами понимались местности, обладающие природными лечебными средствами, минеральными источниками, залежами лечебных грязей, климатическими и другими условиями, благоприятными для лечения и профилактики [5].

По нашему мнению, это определение больше подходит к понятию «лечебно-оздоровительная местность», так как охватывает только природные лечебные ресурсы. Но курорт – это не просто местность, на которой имеются природные лечебные ресурсы, он включает здания и сооружения, предназначенные для лечения человека. Ряд определений курорта включает хозяйственные объекты. Так в Советском Энциклопедическом Словаре курорт указывается как «местность, обладающую природными лечебными средствами (минеральные воды, грязи, благоприятный климат и др.), в которой имеются лечебные учреждения» [6, с.682]. А Закон Российской Федерации «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 года дает такое толкование: «Курорт - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры» [7]. Последнее определение является неприемлемым, так как по законодательству Республики Казахстан курорты не признаются особо охраняемыми природными территориями, в отличие от законодательства Российской Федерации. Такое положение является правильным, ведь деятельность в курортных зонах и на особо охраняемых природных территориях преследует различные цели.

По мнению В.Н. Полякова, «курортом в юридическом смысле следует считать местность, обладающую целебными природными свойствами, используемыми санаторно-курортными

учреждениями для целебных целей, которая соответствующими нормативными актами признана курортом» [8, с.15]. Данное определение является позитивным, так как содержит указание на юридический признак – признание соответствующими нормативными актами, вместе с тем, в определении желательно отразить и указание на то, что курорт является частью окружающей природной среды. Некоторые ученые отождествляют курорты и рекреационные зоны. Например, В.В. Петров предложил такое определение рекреационных зон: это часть пространства окружающей среды, используемая для отдыха и туризма, в том числе зеленые, курортные, лечебно-оздоровительные зоны [9, с.537].

Такое отождествление также считаем неправильным, так как цели и предназначение этих зон различно. Хотя рекреационная зона и курорт являются природными комплексами, однако рекреационные зоны предназначены для массового отдыха и туризма населения, а курорты – для организации лечения и профилактики заболеваний населения. Если курорты могут выполнять и рекреационную функцию, так как в ходе лечения человек отдыхает, то рекреационные зоны функцию лечения не выполняют. Курорт также нельзя отождествлять с лечебно-оздоровительной местностью и природными лечебными ресурсами.

Согласно ст.1 Закона Российской Федерации «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 года природные лечебные ресурсы – минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха. Лечебные свойства природных объектов и условий устанавливаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения [7]. Отсюда следует, что природные лечебные ресурсы являются основой для построения курорта, но при этом являются составной частью курорта, соотносятся как часть и целое. «Лечебно-оздоровительная местность – это территория, обладающая природными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения» (ст.1 Закона РФ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах») [7]. Как мы уже отмечали выше, лечебно-оздоровительная местность также не является курортом, так как представляет собой земельный участок, территорию, на которой есть природные лечебные ресурсы и которая является потенциалом для будущего строительства курорта.

Таким образом, можно выделить основные признаки курорта:

- а) обладает лечебно-оздоровительными свойствами;
- б) предназначен для лечения и профилактики заболеваний людей;
- в) представляет собой природно-антропогенный комплекс, в который входят природные ресурсы, в том числе и природные лечебные ресурсы, а также необходимые для лечения людей здания и сооружения, включая объекты инфраструктуры;
- г) официально объявлен постановлением Правительства Республики Казахстан курортной зоной.

Основываясь на указанных признаках, можно сформулировать следующее определение курорта:

Курорт – это природно-антропогенный комплекс, освоенный и используемый в лечебно-профилактических целях, обладающий природными лечебными ресурсами (минеральными источниками, залежами лечебных грязей, климатическими и другими условиями) и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры, и официально признанный постановлением Правительства Республики Казахстан в качестве такового.

В целях повышения эффективности правового регулирования предлагается принятие ряда мероприятий:

1. Необходимо законодательное закрепление категории «курорт» в законодательных актах: в Экологическом кодексе РК, в Земельном и Водном кодексах.

2. Требуется законодательное закрепление порядка создания и деятельности курортов. Для урегулирования ряда вопросов, связанных с организацией лечения и профилактики заболеваний населения, следует принять специальный Закон Республики Казахстан «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

3. Следует закрепить в Экологическом кодексе РК, в Земельном кодексе положение о том, что понижение статуса курортов и перевод их земель в другие категории возможны только в исключительных случаях (объективные и субъективные факторы, приведшие к утрате их особого значения).

Несмотря на тенденцию повышения интереса к курортам и постепенного роста их статуса (они стали инвестиционно привлекательны для предпринимателей), существует возможность их ликвидации, что может негативно сказаться на охране окружающей среды региона в целом. Так, например, застройка Щучинско-Боровской курортной зоны ведется с нарушением природоохранного

законодательства. Строительство гостиниц, ресторанов, пунктов быстрого питания, мест для парковки, а также индивидуальное жилищное строительство идет в нарушение правил и стандартов, регламентирующих условия охраны природы, недр, атмосферного воздуха. Тем самым наносится огромный вред здоровью населения и ущерб природе. Из-за отсутствия должного контроля не ведется комплексная биологическая очистка сточных вод Щучинско-Боровской зоны, практически не работают мероприятия по развитию инженерной инфраструктуры курортной зоны [10].

4. Следует продумать особую и единообразную систему финансирования курортов, включающую бюджетные, собственные и иные источники финансирования.

5. Необходимо закрепить меры юридической ответственности за нарушение законодательства в области оздоровительного природопользования.

Современный период характеризуется вложением инвестиций в оздоровительную сферу. Ряд отечественных и зарубежных предпринимателей, как было указано, выше уже сейчас нарушают экологические требования при получении земельных участков, пригодных для строительства курортов, при эксплуатации последних. Республиканское законодательство, к сожалению, не может адекватно ни на них отреагировать. В законодательстве Республики Казахстан не установлена ответственность за нарушение режима курортов, что затрудняет привлечение к ответственности в таких случаях нарушителей. Возможно лишь применение статей общего характера. Так, например, к административной ответственности за нарушение экологических требований к курортным зонам нарушителя можно привлечь к ответственности по ст.240 Кодекса РК об административных правонарушениях от 30 января 2001 года за нарушение установленных стандартов, норм санитарно-эпидемиологических и экологических требований, а также гигиенических нормативов по охране окружающей среды, дачу должностными лицами указаний или разрешений на превышение или занижение установленных стандартов, норм санитарно-эпидемиологических и экологических требований по охране окружающей среды [11]. Не лучше ситуация и в Уголовном кодексе РК от 16 июля 1997 года [12]. Здесь также отсутствует специальная статья, устанавливающая непосредственную ответственность за нарушение режима курортов.

В целях повышения ответственности за нарушение экологических требований к курортным зонам предлагается внести дополнение статью 277 «Нарушение экологических требований к хозяйственной и иной деятельности» и изложить ее в следующей редакции: Нарушение экологических требований при использовании природных ресурсов, проектировании, размещении, строительстве и реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта и связи, объектов сельскохозяйственного назначения и мелиорации, курортов и лечебно-оздоровительных местностей, строительстве городов и других населенных пунктов, к военным и оборонным объектам, военной и космической деятельности лицами, ответственными за соблюдение этих требований, если это повлекло существенное загрязнение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животного или растительного мира и иные тяжкие последствия, - наказывается лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо без такового.

1. Распоряжение Президента Республики Казахстан «О мерах по сохранению уникальных и редких ландшафтов на территории Республики Казахстан» от 11 июня 2004 года N 474 /Справочно-информационная система «Юрист».
2. Постановление Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах Щучинско-Боровской курортной зоны» от 4 февраля 2005 года /Справочно-информационная система «Юрист».
3. Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года. – Алматы: НОРМА-К, 2010.
4. Земельный кодекс РК от 20 июня 2003 года. – Алматы: НОРМА-К, 2010.
5. Закон Казахской ССР «О здравоохранении» от 23 декабря 1970 г.
6. Советский Энциклопедический Словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1979. С.682.
7. Закон Российской Федерации «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 года /Справочно-информационная система «Гарант».
8. Поляков В.Н. Правовая охрана курортов. – Фрунзе, 1972.
9. Петров В.В. Экологическое право России. – М.: Бек, 1995. С.537.
10. Застройка Щучинско-Боровской курортной зоны ведется с нарушением природоохранного законодательства – мажилисмен /<http://www.kt.kz/>
11. Кодекс РК об административных правонарушениях от 30 января 2001 года. – Алматы: Норма-К, 2010.
12. Уголовный кодекс РК от 16 июля 1997 года – Алматы: Норма-К, 2010.

In article development of the legislation on resort zones of Republic Kazakhstan is considered.

Мақалада Қазақстан Республикасы демалыс аймағы туралы заңнамалардың даму қарастырылған.