



Научная статья

УДК 349.6

<https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.3.19>

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КУРОРТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Роман Владимирович Нутрихин^{1*}, Кира Владимировна Свидлова²

^{1,2} Северо-Кавказский федеральный университет (д. 1, ул. Пушкина, Ставрополь, 355017, Российская Федерация)

¹ Кандидат юридических наук, доцент
nut-roman@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0001-6943-012X>

² Кандидат юридических наук, доцент
mail.kira@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0002-4780-8627>

* Автор, ответственный за переписку

Аннотация. Введение. В статье рассматриваются проблемы формирования курортного законодательства, включая новеллы, введенные в ФЗ от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», вступающие в силу с 1 сентября 2024 г. **Материалы и методы.** В ходе исследования использованы методы правового анализа, синтеза, обобщения и сравнительно-правовой, которые позволили выработать возможные пути решения исследуемых проблем. **Анализ.** Курортное законодательство в нашей стране возникло в XVIII в. и развивалось относительно адекватно социально-экономическим и экологическим реалиям, отвечая новыми нормами и институтами на возникающие вызовы. Призванное оберегать природные лечебные ресурсы как основу лечения и профилактики заболеваний, охранять иные природные ресурсы и природные комплексы как экологический каркас курортов, оно прошло несколько этапов: до-революционный, советский и постсоветский. Постсоветский этап можно разделить еще на несколько: от экологически обоснованного (экологическая экспертиза проводилась по всем строящимся и реконструированным объектам), организационно обеспеченного (достаточно вспомнить создание Администрации Кавказских Минеральных Вод с широкими полномочиями) до нынешнего, который характеризуется де-экологизацией (в 2013 году курорты исключены из состава особо охраняемых природных территорий). Обновленное курортное законодательство предполагает заново устанавли-

вать границы округа санитарной (горно-санитарной) охраны и границы охранных зон внутри округов и они, скорее всего, будут уменьшены. Впервые в истории курортного законодательства вводится норма о процедуре возможного упразднения лечебно-оздоровительной местности, курорта или курортного региона. **Результаты.** В статье проводится анализ действующего курортного и связанного с ним законодательства, а также норм, вступающих в ближайшее время в силу и предлагаются меры по их совершенствованию.

Ключевые слова: законодательство, курорты, округа санитарной (горно-санитарной) охраны

Для цитирования: Нутрихин Р. В., Свидлова К. В. Некоторые проблемы формирования курортного законодательства в Российской Федерации // Гуманитарные и юридические исследования. 2024. Т. 11. № 3. С. 563–568. <https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.3.19>

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Вклад авторов: все авторы внесли равный вклад в подготовку публикации.

Благодарности: исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-20164, <https://rscf.ru/project/24-28-20164/>.

Статья поступила в редакцию: 14.04.2024.

Статья одобрена после рецензирования: 18.06.2024.

Статья принята к публикации: 25.07.2024.

Research article

SOME PROBLEMS OF FORMING RESORT LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Roman V. Nutrikhin^{1*}, Kira V. Svidlova²

^{1,2} North-Caucasus Federal University (1, Pushkin St., Stavropol, 355017, Russian Federation)

¹ Cand. Sc. (Law), Associate Professor
nut-roman@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0001-6943-012X>

² Cand. Sc. (Law), Associate Professor
mail.kira@yandex.ru; <https://orcid.org/0000-0002-4780-8627>

* Corresponding author

Abstract. Introduction. The article examines the problems of the formation of resort legislation, including the novels introduced in the Federal Law of 23.02.1995 No. 26-FZ (as amended of 04.08.2023) "On Natural Therapeutic Resources, Therapeutic Areas and Resorts", which come into force on September 1, 2024. **Materials and Methods.** In the course of the study, methods of legal analysis, synthesis, generalization and comparative legal were used, which made it possible to develop possible ways to solve the studied problems. **Analysis.** Resort legislation in our country arose in the 18th century and developed relatively adequately to socio-economic and environmental realities, responding to new norms and institutions to emerging challenges. Designed to protect natural healing resources as the basis for the treatment and prevention of diseases, to protect other natural resources and natural complexes as the ecological framework

of resorts, it went through several stages: Pre-revolutionary, Soviet and Post-Soviet. The Post-Soviet stage can be divided into several more: from environmentally sound (environmental expertise was carried out for all facilities under construction and reconstructed), organizationally secured (suffice it to recall the creation of the Administration of the Caucasian Mineral Waters with broad powers) to the current one, which is characterized by de-ecologization (in 2013, resorts were excluded from the composition of specially protected natural areas). The updated resort legislation envisages re-establishing the boundaries of the district of sanitary (mountain-sanitary) protection and the boundaries of protection zones within the districts and they are likely to be reduced. For the first time in the history of resort legislation, a norm is introduced on the procedure for the possible abolition of a therapeutic area, resort or resort region. **Results.**

© Нутрихин Н. В., Свидлова К. В., 2024

The article analyzes the current resort and related legislation, as well as the norms that will come into force in the near future and proposes measures to improve them.

Keywords: legislation, resorts, districts of sanitary (mountain-sanitary) protection

For citation: Nutrikhin RV, Svidlova KV. Some problems of forming resort legislation in the Russian Federation. *Humanities and law research*. 2024;11(3):563-568. (In Russ.). <https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.3.19>

Conflict of interest: the authors declare no conflicts of interests.

Введение. Курорты представляют собой эколого-социально-экономический комплекс, пригодный для лечения и медицинской реабилитации, организации отдыха населения. Основа функционирования курортов – находящиеся на их территории природные лечебные ресурсы, от состояния которых зависит эффективность рекреационных и лечебных мероприятий. Ключевое значение для обеспечения качества природных лечебных ресурсов и экологического состояния курортов вообще имеет право, а точнее – установление охранительного правового режима. Однако в последние годы курортное законодательство подверглось существенным изменениям, отрицательные последствия которых не замедлили проявиться.

Материалы и методы. Правовое исследование, лежащее в основе данной статьи, базируется на анализе норм федерального и регионального законодательства, регулирующего охрану и использование лечебно-оздоровительных местностей и курортов в России. Данные правовые нормы рассматриваются как в действующей редакции, так и в перспективе (редакции, еще не вступившей в законную силу). В статье рассматривается ряд проблемных моментов в формулировании и практике применения отдельных правовых норм как непосредственно курортного, так и тесно связанного с ним законодательства. Исследование осуществлено в соответствии со стандартами новейших научных подходов в области юриспруденции, с использованием современных общенаучных и частно-научных методов, применяемых в рамках междисциплинарного, комплексного подхода к изучаемой проблематике. В центре внимания авторов находится современная динамика законодательства о курортах. В нем наблюдаются значительные недостатки, а иногда и просто отсутствие внятной и четко сформулированной государственной политики в области охраны природных лечебных ресурсов. Изъяны такой политики влекут непоследовательность, недостаточность и противоречивость вновь принимаемых норм. В статье, во-первых, выявляются некоторые из таких недостатков и указываются их возможные негативные последствия в процессе правоприменения. Во-вторых, синтезируя нормы в исследуемой области и приводя их к «общему знаменателю», предпринимается попытка выявить слабые места соответствующего законодательства с целью их исправления. В-третьих, предлагаются варианты решения существующих и потенциально возможных проблем, минимизации выявленных рисков.

Анализ. Курортами признаются уже освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях особо охраняемые территории, то есть на территории курортов располагаются населенные пункты с присущей им не только курортной, но и иной инфраструктурой – транспортной, жилищно-коммунальной, социальной. За границами таких населенных пунктов, как правило, ведется сельскохозяйственная и иная производственная деятельность, что создает дополнительную нагрузку

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

Acknowledgments: the study was supported by the Russian Science Foundation grant No. 24-28-20164, <https://rscf.ru/project/24-28-20164/>.

The article was submitted: 14.04.2024.

The article was approved after reviewing: 18.06.2024.

The article was accepted for publication: 25.07.2024.

на компоненты окружающей среды, являющиеся экологическим каркасом курортов.

Такая сложная «конструкция» курортов отражается и на закрепляющей их правовой режим нормативной базе. Причем лишь небольшая часть нормативных правовых актов регулирует собственно курортные отношения, включая запреты, ограничения, иные правоустановления, направленные на гармоничное, научно-обоснованное развитие курортов. Основной же нормативно-правовой массив состоит из унифицированных актов, нормы которых единообразно регулируют общественные отношения в пределах Российской Федерации, не учитывая ни природных, ни социально-экономических условий отдельных регионов.

В своем развитии российское курортное законодательство прошло путь от так называемого «поместного регулирования», когда правовой режим строился в отношении каждого отдельного курорта с учетом его природных особенностей, типов поселений, военно-политической обстановки (это, как раз было характерно для курортов КМВ) – до законодательства унифицированного, как уже отмечалось, практически игнорировавшего своеобразие и уязвимость природной среды, составляющей их экологический каркас, что характерно и для современного курортного законодательства. Справедливости ради отметим, что в отношении каждого курорта принимается положение (например, Положение о курорте федерального значения Белокуриха, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31.10.1999 г. №1204).

Охранительный правовой режим курортов затрагивает различные и, в частности, экономические интересы. Ключевым принципом законодательных норм, призванных сохранить лечебно-оздоровительные местности и курорты, обеспечить рациональное использование их природных ресурсов, являются именно ограничения и запреты [3; с. 84]. При этом на их содержание очевидно пытаются повлиять застройщики и представители иного бизнеса, органы местного самоуправления и другие субъекты, чей интерес заключается в беспрепятственном предоставлении земельных участков, осуществлении хозяйственной и иной деятельности на данных особо охраняемых территориях, что курортное законодательство, в свою очередь, и ограничивает для сохранения лечебно-оздоровительных местностей и курортов на многие годы [2; с. 200].

Необходимо, с одной стороны, обеспечить приоритет курортного предназначения данных территорий перед другими видами их использования, а также сохранить природоохранные лейтмотивы норм курортного законодательства, а, с другой, не допускать чрезмерных правовых барьеров, мешающих развитию курортов. Только такой подход может быть залогом эффективного совершенствования современного законодательства о курортах.

Для начала обратимся к «Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации»,

утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 26.11.2018 г. № 2581-р (далее – Стратегия), в строгом смысле не являющейся нормативно-правовым актом. Это прогностический документ, содержащий видение государством перспектив развития курортов, включающий указания федеральным органам исполнительной власти, а также рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ по реализации идей, содержащихся в документе. Положительные стороны Стратегии: приводятся, хотя и не в полном объеме, проблемы, присущие санаторно-курортному комплексу на момент издания распоряжения: несовершенство законодательства (например, в части необходимости нормативно-правового регулирования по установлению границ и режима округов санитарной (горно-санитарной) охраны) и правоприменительной практики (в частности, недостаточный государственный контроль в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов); экономические (изношенность материально-технической базы санаторно-курортных организаций и инфраструктуры курортов, недостаток инвестиций), кадровые (речь идет о нехватке специалистов медицинского профиля). Отрицательные стороны Стратегии, к сожалению, говорят, во-первых, о том, что, несмотря на справедливое обозначение имеющихся проблем, их на самом деле гораздо больше, чем указано в документе. Во-вторых, документ представляет собой декларацию и не решает экологических проблем курортов.

В развитие этого документа было принято Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2019 г. № 2852-р (ред. от 30.03.2023) «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии развития санаторно-курортного комплекса РФ». Однако и оно не выдерживает критики, поскольку мероприятия, указанные в нем, просто не исполняются. В распоряжении содержится перечень мероприятий, сроки исполнения по некоторым уже истекли, а мероприятия так и остались нереализованными.

Еще один документ – Распоряжение Правительства РФ от 21.09.2021 г. № 2540-р, направленное на финансовое обеспечение некоторых важных мероприятий, касающихся развития инфраструктуры городов-курортов КМВ. Первое, что вызывает опасения, – предусмотренные там мероприятия по изменению границ зон горно-санитарной охраны городов-курортов КМВ. Как показывает практика, все предыдущие попытки изменить или, как гласило менее тревожное определение, «актуализировать» эти границы сводились к требованиям уменьшить площади первых охранных зон. В этом распоряжении есть указания на весьма нужные меры. Например, разработка плана мероприятий по сохранению ресурсов озера Тамбукан (правда, на его создание отведено целых 4 года!) или выработка комплекса мер по обеспечению приведения в соответствие с требованиями законодательства о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах хозяйственной и иной деятельности в границах зон округа горно-санитарной охраны региона КМВ (срок истек в 2021 году, однако никаких мер до сих пор не принято). Зато реализовано очень важное мероприятие, предусмотренное данным распоряжением – разработка комплексного мастер-плана развития городов курортов региона КМВ, в том числе инвестиционных площадок, объектов рекреации для развития объектов санаторно-курортного комплекса. Этот документ был совер-

шенно справедливо подвергнут общественной критике, поскольку он не только не направлен на решение экологических проблем курортов КМВ, но и содержит предложения, реализация которых лишь их усугубит (например, продолжение об интенсивной застройке городов-курортов при уже давно исчерпанной экологической емкости территории).

Основополагающим правовым актом, регулирующим охрану и использование лечебно-оздоровительных местностей и курортов, является Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – Закон № 26-ФЗ). Не так давно в него были внесены изменения, вступающие в силу с 1 сентября 2024 года. При этом ряд упомянутых новелл вызывает большую обеспокоенность.

Закон № 26-ФЗ закрепляет нормативные положения о лечебно-оздоровительных местностях (далее – ЛОМ) и курортах, а также правовые принципы их защиты как особо охраняемых объектов и территорий, являющихся национальным достоянием народов Российской Федерации. Законом определены основные понятия в сфере регулируемых отношений (ст. 1), порядок признания территории ЛОМ или курортом, а также изменения границ ЛОМ, курорта или курортного региона либо об упразднении ЛОМ, курорта или курортного региона (ст. 3 в новой редакции), полномочия органов публичного управления ЛОМ и курортами (ст. 4-5). Урегулированы имущественные отношения, связанные с природными лечебными ресурсами, включая порядок их использования (ст. 9-12), режим имущества и статус санаторно-курортных организаций (ст. 14-15), режим санитарной (горно-санитарной) охраны ЛОМ и курортов (ст. 16, 16.1, 16.2), а также иные отношения в данной области.

Что нового включено в Закон № 26-ФЗ, и как это может отразиться на состоянии курортов? Рассмотрим некоторые изменения в законе.

Для начала отметим пару положительных норм обновленного закона: это дополнение, а скорее возвращение в ст. 27 Земельного кодекса РФ нормы, ограничивающей оборот земельных участков, находящихся в границах первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природного лечебного ресурса и возвращение некоторых объектов капитального строительства в «лоно» экологической экспертизы. Большинство же новелл закона вряд ли приведет к положительным результатам, включая минимизацию существующих социально-экономических и экологических рисков развития курортов.

Существенной корректировке подверглась ст. 13 Закона № 26-ФЗ. Ранее действовавшая редакция признавала поддержку развития курортов расходными обязательствами Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления, наряду с иными не запрещенными источниками финансирования. Ныне же речь идет о возможности бюджетного финансирования, то есть публичная власть фактически отказывается от соответствующих обязательств и скорее допускает такую возможность. Видимо речь идет о ситуативном финансировании, либо о случаях закрепления соответствующих обязанностей в иных законах (например, обязанности финансировать содержание органов исполнительной власти на территориях курортов или строительства объектов, находящихся в публичной собственности).

Как действующий, так и обновленный Закон № 26-ФЗ не в достаточной степени обеспечивает необходимое правовое регулирование курортных отношений из-за своей противоречивости и очевидной неполноты. Например, регулируемый законом режим санитарной (горно-санитарной) охраны курортов федерального значения отличается явными изъянами. Для охраны природных лечебных ресурсов на курортах федерального значения образуется округ санитарной (горно-санитарной) охраны, в котором выделяются три зоны, в каждой из которых установлены те или иные ограничения. Для каждой из этих зон должна быть определены строгие границы. Вместе с тем Закон № 26-ФЗ никак не регулирует границы данных зон, а говорит лишь о границах округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов в целом (ст. 4, 16 и др.). Налицо терминологическая неопределенность, создающая очевидные правоприменительные риски. Весьма вероятно, что под «границами округа санитарной (горно-санитарной) охраны» на курортах закон имеет в виду также и границы трех зон внутри данного округа. Впрочем, из текста закона этого понять нельзя. В Законе № 26-ФЗ должен быть четко прописан режим как границ округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, так о особо значимых границ трех зон внутри данного округа. По нашему мнению, необходимо, чтобы все указанные границы устанавливались и изменялись при необходимости одним государственным органом (Правительством РФ применительно к курортам федерального значения).

Поскольку речь идет о нормах, пока не вступивших в законную силу, достаточно сложно сказать, что предложит Минздрав РФ (а именно он признан уполномоченным органом по управлению курортами) в качестве подзаконных актов, развивающих новеллы Закона № 26-ФЗ. А развивать их необходимо, поскольку некоторые новые нормы в обновленном законе выписаны «пунктиром» и требуют серьезных разъяснений, так как в противном случае их невозможно будет реализовать.

Напомним, что курорты – это, в первую очередь, природные лечебные ресурсы, и определяющим в этом словосочетании являются слова «природные ресурсы». Информацией об их местоположении, запасах, способах добычи, степени загрязненности, правилах охраны обладают не врачи, а геологи, гидрологи, экологи и иные специалисты Минприроды РФ. Однако это министерство не отнесено к уполномоченным органам в области курортной политики. Некомпетентность же Минздрава РФ в этой части курортной сферы с очевидностью показал проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об округах санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов», не выдерживающий никакой критики. Мы не будем приводить курьезные, но от того и пугающие нормы из этого документа, поскольку это лишь проект и надежда на то, что к нему «приложат руку» профессионалы, все еще есть.

Можно назвать и иные недостатки как прежней, так и новой редакции Закона № 26-ФЗ, однако в силу ограниченности объема статьи рассмотрим иные законодательные источники, составляющие курортное законодательство, также изобилующие противоречиями и пробелами.

Наряду с лечебными курорты КМВ обладают и другими природными ресурсами – например, водными объектами, животным и растительным миром, лесами и иными зелеными насаждениями и т.п. Они образуют комплекс-

ные экосистемы наших курортов. В настоящее время ч. 3 ст. 2 Закона № 26-ФЗ гласит, что охрана и использование естественных ресурсов, которые к лечебным не относятся, урегулированы водным, земельным, лесным и другим природоресурсным законодательством.

Однако мы полагаем, что последнее отнюдь не в достаточной степени регулирует специфику правового режима «не лечебных» природных ресурсов на территории курортов. Так, п. 1 ст. 114 Лесного кодекса РФ, к лесам, осуществляющим защиту природных объектов, причисляет горносанитарные леса, которые располагаются внутри округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов. В Лесном кодексе РФ это вообще единственная норма, в которой хоть что-то говорится о курортах. При этом ст. 114 Лесного кодекса РФ не предусматривает внятных ограничений хозяйственной деятельности на курортах, занятых такими лесами. Не прописано даже четкого запрета на их рубку. Таким образом, данные леса в кодексе лишь поименованы, и при этом к Закону № 26-ФЗ нет даже никакой отсылки.

Несомненно, важнейшим источником в области регулирования курортных отношений является земельное и связанное с ним законодательство, регулирующее кадастровые и регистрационные отношения, а также градостроительное законодательство [1; с. 186].

К числу наиболее существенных правовых проблем в санаторно-курортной сфере на Кавказских Минеральных Водах относится регулирование землепользования и имущественных прав на недвижимые объекты на территории курортов. В особенности, это касается учреждений санаторно-курортного комплекса, в отношении которых существует настоятельная необходимость сохранения их первоначального назначения. Нередки случаи, когда на курортах федерального значения (в частности, на Кавказских Минеральных Водах в Ставропольском крае) курортные строения, являющиеся к тому же памятниками истории и культуры, преобразуются в торговые площади, что вызывает немалую обеспокоенность со стороны общественности и представителей экспертного сообщества, порождая значительные социально-экономические риски и социальную напряженность в обществе.

Не менее остро стоит вопрос о переходе санаторно-курортных учреждений в частную собственность и попытках их перепрофилирования. Сегодня ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – Закон № 26-ФЗ) определяет, что реорганизация санаторно-курортных организаций осуществляется с сохранением ими своей лечебнооздоровительной специализации. Однако разными законотворческими инициативами уже не раз предлагалось упразднить запрет на перепрофилирование санаторно-курортных организаций. На практике это приведет к необратимому процессу превращения наиболее привлекательных санаториев с точки зрения их расположения и материально-технической базы, к примеру, в элитное жилье или другие объекты, не связанные с курортным лечением, что также чревато очевидными рисками. О необходимости сохранения запрета на перепрофилирование санаториев, профилакториев, пансионатов с лечением свидетельствует также наблюдаемый сегодня процесс сокращения количества санаторно-курортных организаций. По данным Общественной палаты Ставропольского края, за последние 10 лет их количество сократилось примерно на 20 %. Особую обеспокоенность вызывает наметившаяся тен-

денция по закрытию детских здравниц, тогда как сегодня среди выпускников российских школ только 3% детей могут считаться здоровыми.

Предлагаемая отмена запрета на перепрофилирование санаторно-курортных учреждений идет вразрез и с Постановлением Совета Федерации от 09.07.2014 г. № 388-СФ, которым Правительству РФ рекомендовано разработать меры, направленные на недопущение перепрофилирования деятельности санаторно-курортных организаций.

С другой стороны, санаторно-курортные организации подчас приставляют собой обширные имущественные комплексы, в которые включаются также и здания, не имеющие прямого лечебно-оздоровительного назначения (склады, гаражи и т.п.). Такие здания при необходимости могли бы перепрофилироваться для иных целей, но для этого данные вопросы необходимо урегулировать в Законе № 26-ФЗ более детально. Здесь же следует предусмотреть преимущественное право выкупа имущества санаторно-курортных организаций для субъектов Федерации, что позволит им осуществлять необходимый контроль за столь важными сделками с недвижимым имуществом на своей территории, а при необходимости и наличии достаточных для этого финансовых ресурсов – обеспечивать публичные интересы по закреплению таких учреждений в государственной собственности и сохранению их социально-значимых функций.

Наконец, не менее острую проблему представляют собой объекты недвижимости, возведенные в первой и второй зонах округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов с нарушением правового режима, установленного для таких зон. Для решения этой проблемы периодически выдвигаются две диаметрально противоположные нормотворческие инициативы: 1) подвергнуть принудительному изъятию и ликвидации все недвижимое имущество (в зависимости от конкретной ситуации с компенсацией владельцам его стоимости или без таковой), созданное в первой и второй зонах с нарушением правил природоохранного законодательства; 2) признать законными (фактически «амнистировать») все незаконные строения такого рода при недопущении их возведения в первой и второй зонах впредь.

Вполне очевидно, что всеобщая «амнистия» зданий, построенных с нарушением режима первой и второй зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны на курортах, является слишком радикальной мерой. Наличие там большого количества подобных строений будет негативно сказываться на состоянии природных лечебных ресурсов, для охраны которых эти зоны и установлены. Тем более что сама идея такой «амнистии» может вызвать всплеск незаконного строительства в первой и второй зоне на курортах, так как застройщики будут торопиться попасть под указанную «амнистию». С другой стороны, на курортах федерального значения (например, в первой и второй зонах округа горно-санитарной охраны Кавказских Минеральных Вод) имеются жилые строения, возведенные уже достаточно давно (многие – еще до установления указанных зон). В них проживают люди, и принудительное изъятие такой недвижимости может вызвать нежелательную социальную напряженность. Однако ясно, что допущение наличия жилых строений в первой и второй зонах округа санитарной (горно-санитарной) охраны может привести к дальнейшей их застройке и, как следствие, – к неизбежной деградации природных лечебных ресурсов.

Выход из этой непростой ситуации видится следующим: дальнейшее жилое строительство в первой и второй зонах округа санитарной (горно-санитарной) охраны следует безусловно запретить, а уже возведенные жилые строения, которыми на момент их строительства не нарушалось действовавшее тогда законодательство, необходимо гарантировать от принудительного изъятия до предоставления их собственникам и проживающим в них лицам равноценных жилых помещений за пределами первой и второй зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны. Такое расселение может осуществляться на основании соответствующих федеральных или региональных целевых программ.

На сегодняшний день ч. 3 ст. 96 Земельного кодекса РФ содержит императивную норму об изъятии у собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков в случае, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны курортов). Такие земельные участки, если они находятся в частной собственности, подлежат выкупу у собственников в соответствии со ст. 55 Земельного кодекса. Однако на практике эта норма закона часто не исполняется, а потому должна рассматриваться как неэффективная и требует основательной корректировки в сторону более дифференцированного подхода к изъятию земель в первой зоне округа санитарной (горно-санитарной) охраны и курортов в соответствии с вышеизложенными принципами.

Вызывает также недоумение указание в ч. 3 ст. 96 Земельного кодекса на то, что в границах второй и третьей зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов земельные участки у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов не изымаются и не выкупаются. В действительности ч. 3 ст. 16 Закона № 26-ФЗ и нормы других правовых актов содержат серьезные ограничения для размещения объектов и осуществления хозяйственной деятельности во второй зоне. Непонятно, почему там не должны изыматься земельные участки, использование которых не соответствует указанным ограничениям.

Еще один уровень законодательных источников курортного законодательства – законы субъектов Российской Федерации. Практически все субъекты Федерации, на территории которых есть курорты, имеют соответствующее законодательство.

Анализ данных региональных законов показал, что подавляющее большинство из них крайне фрагментарно и непоследовательно регулирует отношения по охране и использованию природных лечебных ресурсов, ЛОМ и курортов. Они, в лучшем случае, дублируют нормы федерального Закона № 26-ФЗ. Многие из них вообще никак не регулируют режим трех зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны ЛОМ и курортов, что является наиболее принципиальным вопросом с точки зрения обеспечения их защиты и рационального использования их природных ресурсов. Данные обстоятельства, к сожалению, свидетельствуют о том, что существующее в большинстве субъектов РФ региональное курортное законодательство не способно эффективно решать задачу по сохранению и развитию лечебно-курортного потенциала соответствующих регионов.

Еще один вопрос возникает по поводу сферы действия норм региональных законов. По идее они должны распространяться на курорты регионального и местного

значения, расположенные в пределах соответствующих субъектов Федерации. Кроме того, они могут содержать нормы, касающиеся восполнения пробелов федеральных законов. По общему правилу же в случае устранения имеющихся пробелов в федеральном законе субъект РФ должен привести собственный закон в соответствие с федеральным. Однако анализ регионального курортного законодательства показывает, что не во всех этих актах указаны адресаты содержащихся в них норм. Например, Закон Республики Северная Осетия-Алания от 04.12.1998 г. № 263 (в последующих редакциях) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» не указывает таких адресатов, что не может быть признано правильным. Закон расширяет виды деятельности и объектов, которые могут существовать в первой зоне округа горно-санитарной охраны, добавляя возможность строительства и ремонта средств связи и парковых сооружений, что не предусмотрено федеральным законодательством. Надо отметить, что ныне действующая редакция ст. 5 Закона № 26-ФЗ содержит неоднозначно трактуемую формулировку полномочий субъектов РФ в исследуемой области. В ней идет речь о праве «регулировать в области использования и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов, за исключением переданных в ведение Российской Федерации». Может создаться впечатление, что Федерация передала субъектам свои полномочия по регламентации курортной деятельности. Не вполне внятна и формулировка «переданных в введение». Кем переданные? Российская Федерация не только сама через законодательные органы определяет собственные полномочия, но и вправе передавать их часть на исполнение субъектам Федерации (так называемые делегированные полномочия). С точки зрения большей правовой определенности можно рассмотреть формулировку нормы ст. 5 Закона № 26-ФЗ в ее новой редакции, где субъектам РФ придано право регулирования отношений в области использования и охраны лечебно-оздоровительных местностей регионального значения, курортов регионального значения. Она начнет действовать, как указывалось, с 1 сентября 2024 г.

Еще раз подчеркнем, что региональное законодательство не должно противоречить федеральному, хотя есть исключение в экологической сфере. Согласно ст. 6 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (в последующих редакциях) «Об охране окружающей среды», субъекты Федерации вправе устанавливать нормативы качества окружающей среды, содержащие соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне. Иными словами, такие нормативы должны быть более «жесткими», чем федеральные. Кстати, воспользоваться этим правом мог бы и Ставропольский край в части ужесточения нормативов вредного воздействия на окружающую среду курортов КМВ.

Результаты. Проведенный анализ курортного законодательства – даже не всех его значимых аспектов, а лишь их части – с очевидностью свидетельствует о крайнем несовершенстве составляющих его норм. К сожалению, изменения, внесенные в Закон № 26-ФЗ, лишь отчасти нацелены на стабилизацию курортных отношений («возвращение» экологической экспертизы некоторых проектов капитального строительства, сохранение достаточно строго режима первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны), однако и к этим нормам есть вопросы и весьма серьезные. Анализ новелл Закона № 26-ФЗ приводит к однозначному выводу: границы всех зон, да и границы самих округов санитарной (горно-санитарной) охраны будут пересматриваться, и что-то подсказывает, что не в сторону их расширения (иначе зачем же пересматривать их вообще?). Пока не ясно каков будет режим округов и зон, контуры которых даны в новой редакции Закона № 26-ФЗ (причем, в отношении второй и третьей зон крайне лаконично и неопределенно), проект которого разрабатывает Минздрав РФ. Ясно одно: исследуемый закон требует существенной корректировки.

Необходимо также совершенствовать связанное с ним законодательство, и, в первую очередь, градостроительное. Ведь одна из серьезных опасностей, уже сыгравшая негативную роль в курортной сфере: ничем не сдерживаемое строительство – как жилищное, так и промышленное.

Литература

1. Навасардова Э. С., Чечель Г. И., Нутрихин Р. В. Проблемы правового режима земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. № 4. С. 186–196.
2. Романова О. А. Правовые проблемы регулирования застройки территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3(100). С. 200–208.
3. Романова О. А. Проблемы правового обеспечения публичности установления ограничений прав на земельные участки и другие объекты недвижимости на примере правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 1(53). С. 84–91.

References

1. Navasardova JeS, Chechel' GI, Nutrihin RV. Problemy pravovogo rezhima zemel' lechebno-ozdorovitel'nyh mestnostej i kurortov (Problems of the legal regime of lands of health-improving areas and resorts). *Gumanitarnye i juridicheskie issledovaniya*. 2019;(4):186-196. (In Russ.).
2. Romanova OA. Pravovye problemy regulirovaniya zastrojki territorij kurortov i lechebno-ozdorovitel'nyh mestnostej (Legal problems of regulating the development of territories of resorts and health and recreation areas). *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2019;(3):200-208. (In Russ.).
3. Romanova OA. Problemy pravovogo obespechenija publicnosti ustanovlenija ogranichenij prav na zemel'nye uchastki i drugie ob'ekty nedvizhimosti na primere pravovogo rezhima lechebno-ozdorovitel'nyh mestnostej i kurortov (Problems of legal publicity of the establishment of restrictions on the rights to land plots and other real estate objects on the example of the legal regime of health and recreation areas and resorts). *Vestnik Universiteta imeni OE Kutafina (MGJuA)*. 2019;1(53):84-91. (In Russ.).