Санкт-Петербургский государственный университет

***ТИХОНОВА Виктория Анатольевна***

**Выпускная квалификационная работа**

***«Правовое регулирование застройки территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов»***

Уровень образования: магистратура

Направление 40.04.01 «Юриспруденция»

Основная образовательная программа ВМ.5842.2019

«Юрист в сфере оборота недвижимости»

Научный руководитель:

Доцент кафедры нотариата,   
кандидат юридических наук

Жаркова Ольга Александровна

Рецензент:

юрист

Общество с ограниченной ответственностью

«Кэпитал Лигал Сервисэз»

Дорошенко Любовь Алексеевна

Санкт-Петербург

2021 год

Оглавление

[Введение 3](#_Toc71780642)

[Глава 1. История развития института и терминология 8](#_Toc71780643)

[1.1. Исторический обзор развития законодательства 8](#_Toc71780644)

[1.2. Понятие, статус и целевое назначение курортов и лечебно-оздоровительных местностей 15](#_Toc71780645)

[Глава 2. Действующее законодательство и судебная практика в части регулирования строительства на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов 25](#_Toc71780646)

[2.1. Правовое регулирование осуществления строительства на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов 25](#_Toc71780647)

[2.2. Актуальные проблемы судебной практики 32](#_Toc71780648)

[Глава 3. Вероятные пути совершенствования законодательства 45](#_Toc71780649)

[Заключение 50](#_Toc71780650)

[Список использованной литературы и источников 54](#_Toc71780651)

## Введение

Распространение пандемии коронавириуса весной 2020 года привлекло повышенное внимание граждан Российской Федерации к отечественным курортам. В курортный сезон, после закрытия границ Турции, Греции и т.пр. Сочи, Крым, Минеральные воды столкнулись с большим наплывом туристов.

В этой связи перед местными властями и застройщиками закономерно встали вопросы строительства новых объектов рекреационного назначения, курортной инфраструктуры, для удовлетворения повысившегося спроса.

В то же время необходимо с сожалением констатировать, что сам по себе вопрос осуществления застройки на территориях курортов, хотя и самым прямым образом связан с их устойчивым развитием и, соответственно, экономикой региона, не получил надлежащего регулирования, которое бы с одной стороны обеспечивало интересы потребителей, а с другой защищало от загрязнения, истощения и пр. ресурсы самого курорта.

При этом необходимо учитывать, что курорты и лечебно-оздоровительные местности не существуют в вакууме, а располагаются по большей части в рамках исторически-сложившихся населенных пунктов, что налагает на законодателя необходимость также учитывать интересы местного населения, его плотность и потребности.

Таким образом, пересечение требований по защите уникальной местности, ее максимально эффективного использования и при этом учет интересов частных лиц делает задачу регулирования застройки данной категории территорий особенно сложной.

Тем более непросто разрешить этот вопрос и потому, что само по себе существующее законодательство не предлагает правоприменителям не только сколько-нибудь исчерпывающего регулирования, но и внятного понятийного аппарата, хотя бы рекомендательной документации по планированию строительства, которые бы отражали специфику охраны и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Так, например, уже упомянутый термин «курортная инфраструктура» хотя и прочно вошел в обиход и имеет прямое отношение к устойчивому развитию курортов, но до настоящего времени не имеет легального определения. Также в специализированной литературе, а также в проектах документов стратегического планирования появляется такой термин как «курортные кластеры», который также требуют внятной юридической дефиниции.

Что же касается непосредственного регулирования использования и охраны территорий курортов, то обращает на себя внимание несовершенство и невзаимосвязанность градостроительного законодательства и законодательства в сфере курортной деятельности.

С одной стороны, правовое регулирование градостроительной деятельности осуществляется в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, градостроительными актами субъектов и муниципальных образований, а также отдельными нормами федеральных законов, устанавливающих дополнительные требования в отношении правового режима отдельных территорий. Очевидно, что применительно к курортам таким актом является Федеральный закон от 23.02.1995 N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах".

Кроме того, в случаях фактического нахождения курорта на территории городского округа, поселения, осуществление строительства должно осуществлять в данных границах с учетом местной градостроительной документации в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации, а за пределами таких границ – с учетом правового режима соответствующих земель исходя из их категории и вида разрешенного использования.

При этом до настоящего времени каких-либо особых правил застройки для территорий курортов в законодательстве не существует ни в профильном законе, ни в Градостроительном кодексе Российской Федерации (за исключением ч. 5 ст. 36 указанного закона) весьма общего содержания. Кроме того, отдельные нормы, имеющие отношение к предмету исследования (н-р, п. 7 Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения 1996 г.) являются по сути анахронизмами и требуют приведения в соответствие с действующим законодательством.

Таким образом, действующим законодательством не предусмотрено фактических особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях курортов, а также средств контроля за деятельностью органов власти в сфере градостроительной деятельности на территории курортов, регулирующих их застройку.

Единственный нормативный градостроительный документ, пусть и местного значения, в котором могут быть реализованы ограничения строительства, связанные с правовым режимом курортов, являются Правила землепользования застройки, что явно не является достаточным.

При таких обстоятельствах, данное исследование посвящено вопросу комплексного анализа существующих проблем, как связанных с недостаточными нормативным регулированием, так и недобросовестным поведением сторон участников строительной деятельности, при осуществлении строительства на территории курортов, прежде всего, расположенным в границах муниципальных образований.

**Актуальность** темы исследования определяется как возросшей в последнее время популярностью российских курортов, так и необходимостью системного устранения пробельности и несовершенства российского законодательства в обозначенной сфере.

**Объектом исследования** являются отношения, возникающие при осуществлении строительства на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов. **Предмет исследования –** процесс осуществления строительства, необходимые и обоснованные ограничения такой деятельности, осуществление устойчивого развития курортов и их инфраструктуры.

**Целью работы** является исследование самого понятия и целевого назначения курортов и лечебно-оздоровительных местностей, ретроспективная оценка развития правового регулирования, выявление проблем при осуществлении строительства на данных территориях, которые могли бы быть устранены посредством совершенствования законодательной базы.

В соответствии с целью в работе поставлены следующие **задачи**:

1. Рассмотрение истории развития правового регулирования охраны и застройки курортов и лечебно-оздоровительных местностей в Российской Федерации;
2. Определение понятия, статуса и целевого назначения курортов и лечебно-оздоровительных местностей;
3. Анализ применимого законодательства на предмет оценки полноты существующего регулирования;
4. Изучение судебной практики для выявление наиболее острых релевантных проблем;
5. Подготовка рекомендаций по совершенствованию законодательства.

В рамках исследования использованы следующие **методы**: анализ, а также метод теоретического исследования, системный подход.

**В качестве основных источников исследования были использованы**  научные работы по теме, монографии, нормативно-правовые акты различного уровня, разъяснения органов власти, судебная практика. Необходимо учитывать, что ввиду недостаточного внимания к проблеме со стороны уполномоченных органов круг источников оказался достаточно ограничен. Среди авторов, освещавших тему, представляется необходимым отметить Романову О.А., осветившую проблему недостаточной законодательного регулирования вопроса, а также работу Бабич М.Е., где аналогичным образом освещены проблемы пробельности законодательства.

## Глава 1. История развития института и терминология

## Исторический обзор развития законодательства

С учетом того, что заключительной частью работы является составление предложения по совершенствованию законодательства, необходимым представляется исторический анализ релевантного правового регулирования. Так автор полагает, что законодательные нормы, действующие в определенный период на территории СССР, могут послужить примером привлечения надлежащего внимания к правилам застройки и развития курортов.

* + 1. **Дореволюционное регулирование**

Законодательное регулирование курортов в России берет свое начало в 1717 г. из Указа 1717 г. «О приисках в России минеральных вод, которыми возможно пользоваться от различных болезней», Указе 1719 г. «О целительных водах, отысканных на Олонце» с приложением Докуторских правил «как при оных водах поступать», Указе 1803 г. «О признании Кавказских вод целебной местностью государственного значения[[1]](#footnote-1).

Данные документы еще не содержали термина «курорт», однако подчеркивали особый статус определенных местностей, большая часть которых обеспечивалась за счет государственных средств.

В дальнейшем уже в XX веке в законодательство были введены такие понятия как «лечебная местность», «округ горной охраны лечебной местности», «округ санитарной охраны лечебной местности». Так, в 1914 г. Был принят закон «О санитарной и горной охране лечебных местностей», в соответствии с которым к лечебным местностям относились:

1) места с источниками лечебных вод и с лечебными грязями;

2) места морских купаний;

3) климатические станции;

4) места, устроенные для пользования кумысным лечением[[2]](#footnote-2).

Таким образом были сформированы предпосылки самостоятельного правового регулирования использования и охраны курортных территорий, а вокруг них начали складываться лечебно-рекреационные комплексы.

Термин курорт был введен в употребление после 1917 г., когда с появлением проекта создания единой курортной зоны Северного Кавказа и северо-восточного берега Черного моря. В этих целях была начата разработка проекта «Положения о курортах», прерванная первой мировой войной и революцией[[3]](#footnote-3).

Таким образом, в досоветский период правовое регулирование охраны и и использования территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей находилось в самом начале своего развития. Большая часть таких земель находилась в собственности государства, отдельные объекты передавались в аренду частным лицам.

Тем не менее, сама по себе работа над единым «Положением» указывает на то, что даже в императорской России вопрос необходимости соответствующего регулирования не только уже был поставлен, но и требовал незамедлительного разрешения.

* + 1. **Советский период**

В советский период в отношении регулирования курортов и лечебно-оздоровительных местностей был избран курс жесткой централизации, установления государственной собственности на объекты, отождествления терминов «лечебная местность» и «курорт» стали отождествляться.

Основные принципы законодательного регулирования в этой сфере были установлены Декретом 1919 года «О лечебных местностях общегосударственного значения»:

- курорт – общенациональная собственность;

- курорты должны быть массово-доступными и разделены в соответствии со специализациями[[4]](#footnote-4).

Необходимо отметить, что вопреки расхожему мнению об отрицании новой властью всего «царского», данный акт является во многом преемником закона 1914. Так, например:

- к лечебным местностям или курортам относились те же территории;

- были установлены округа горной и санитарной охраны.

В 1919 году для полномочия по охране и эксплуатации курортов были переданы Народному комиссариату здравоохранения. Кроме того необходимо отметить, что в 1928 году земли курортов получили статус земель специального назначения.

Наибольший интерес с точки зрения регулирования курортов представляет период 1960—1970-е гг. Именно в этот период был окончательно сформирован понятийный аппарат, в частности, в употребление вошли термины «рекреационные земли» или «земли рекреационного назначения».[[5]](#footnote-5)

В части развития административной структуры и нормативной базы в этот период следует отметить следующее:

* Образование Центрального Совета по управлению курортами профсоюзов (в 1960 г.), в полномочия которого входило управление и разработка планов развития курортов, санаториев и домов отдыха.
* Создание Центрального Совета по туризму и экскурсиям (1962 г.), курировавший организацию рекреационной деятельности в стране. Курорты и лечебные местности.
* Принятие закона СССР «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении» (1969 г.), где впервые было дано определение курорта как местности, обладающей природными лечебными средствами и условиями, благоприятными для лечения и профилактики.
* Принятие «Основ земельного законодательства СССР и союзных республик» (1968 г.) и «Земельного кодекса РСФСР» (1970 г.), которыми земли курортов были отнесены к категории «земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения»[[6]](#footnote-6).

Последнее обусловило ограничение выделения дополнительных зеимель для создания курортов, так как предписывало оценивать прибыль от их использования по параметрам оценки земель, приносящих явную прибыль, что было нерентабельно ввиду фактического отсутствия прямой прибыли государства от использования курортов.

* Принятие в 1973 году «Положения о курортах», установившего порядок признания местности курортом, условия отвода земельных участков для строительства санаторно-курортных учреждений, а также предусматривало мероприятия по охране природных лечебных ресурсов.

В частности, в Положением было предусмотрено развитие курортов в на основании проектов районной планировки и генеральных планов, подлежащих обязательному согласованию с органами государственной власти на уровне республики либо союза в целом, в зависимости от статуса территории[[7]](#footnote-7).

Так, например, перечень государственных органов и учреждений, чье согласие требовалось для утверждения проектов планировки и генеральных планов курортов общесоюзного значения включал в себя: советы министров союзных республик по согласованию с ВЦСПС, Государственный комитетом по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР, Госплан СССР, Министерство здравоохранения СССР.

Таким образом, в указанный период регулирование застройки территорий курортов осуществлялось при участии центральных союзных специально-уполномоченных органов государственной власти и не была полностью передана местным властям. Соответственно, можно говорить о большей степени единообразия требований к застройке, плановом системном развитии инфраструктуры курорта, повышении качества подготовки документации, учет большего количества необходимых показателей.

К таким показателям, в частности, относится показатель вместимости, учитывающий утвержденные показатели ресурсов курорта (вод, грязей, площадей пляжей и пр.). Представляется, что данный показатель имел принципиальное значение, так как он представляет собой объективное ограничение, направленное одновременно и на защиту от исчерпания и загрязнения природных ресурсов курортов и лечебно-оздоровительных местностей, а с другой на наиболее комфортный отдых и восстановление «потребителей». До тех пор, пока данный показатель принимался во внимание, властям удавалось избегать чрезмерно-тесной застройки курортов, которое можно наблюдать сейчас.

Кроме того, специалистами были разработаны подробные рекомендательные инструкции осуществления планировки и застройки курортов при разработке генеральных планов курортов и зон отдыха, проектов детальной планировки и застройки отдельных частей курортов и зон отдыха, включая комплексы санаторно-курортных учреждений и учреждений отдыха[[8]](#footnote-8).

После 1991 года регулирование рекреационной и лечебно-оздоровительной деятельности вслед за рынком перешли от четкого планирования к рыночным отношениям. Увеличилось количество хозяйствующих субъектов и форм собственности на территориях курортов[[9]](#footnote-9).

Земельным кодексом РСФСР 1991 г. была выделена отдельная категория земель, запрещенных в 1992 году к приватизации, включающая в себя земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения. В частности землями рекреационного назначения были признаны участки земли, используемые для организованного массового отдыха и туризма, территории домов отдыха, пансионатов, санаториев, кемпингов, спортивно-оздоровительных комплексов, туристических баз, стационарных и палаточных туристско-оздоровительных лагерей, домов рыболова и охотника, детских туристических станций, парков, лесопарков, учебно-туристических троп, маркированных трасс, пионерских и спортивных лагерей, а также земли пригородных зеленых зон.

Как уже было упомянуто выше, несмотря на описанные ограничения, по сути 90-е годы ознаменовались неконтролируемой застройкой территорий курортов, накоплением проблем, связанных с антропогенной перегруженностью территорий, загрязнением природных ресурсов, ухудшением санитарного состояния отсутствием обоснованного планирования развития территории, что было отмечено, в том числе на заседании президиума Госсовета РФ о повышении инвестиционной привлекательности российских курортов в 2016 г.

**Исходя из приведенной исторической ретроспективы следует отметить, что совокупность таких факторов государственного регулирования, существовавших в 70-е гг., как:**

**- наличие единой установленной терминологии;**

**- специализированные контролирующие органы;**

**- разработка Положения, специально устанавливающего требования к застройке курортов, учитывающие объективный коэффициент ограниченности природных ресурсов;**

**- разработка рекомендации по осуществлению градостроительного планирования курортов**

**наиболее эффективна единообразное и обоснованно-ограниченно развитие курортов с момента планирования и до момента реализации строительных проектов.**

**Возврат такого подхода, утраченного в 90-е годы, представляется необходимым и сейчас для защиты курортов и лечебно-оздоровительных территорий, обеспечения их устойчивого развития.**

# Понятие, статус и целевое назначение курортов и лечебно-оздоровительных местностей

Положения закона, регламентирующее различные аспекты санаторно-курортной деятельности и использования соответствующих территорий оперирует обширным понятийным аппаратом, сложившимся с учетом происходящих в обществе процессов, экологических, инфраструктурных, финансовых, и других проблем, связанных с использованием санаторно-курортного комплекса

Правовой режим земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов (ст. 9 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – «ЗК РФ)) определен в главе XVII «Земли особо охраняемых территорий и объектов» Земельного кодекса РФ. В то же время отметим, что уже на данном этапе выявляется противоречие в положения Земельного кодекса РФ, так как в ст. 94 Земельного кодекса РФ[[10]](#footnote-10), содержащий понятие и состав земель особо охраняемых территорий указано:

* в п. 1: к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;
* в п. 2, содержащем закрытый перечень видов земель этой категории, земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов (или по крайней мере земли оздоровительного значения в целом) даже не упомянуты;

Такое противоречие (и по сути пробельность) закона связано с непоследовательным реформированием законодательства в этой части и не преодолевается включением в перечень особо охраняемых территорий земель особо охраняемых природных территорий в целом, так как курорты и лечебно-оздоровительные местности к ним на данный момент не относятся.

30 декабря 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 №406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым признан утратившим силу раздел VIII «Лечебно-оздоровительные местности и курорты» Федерального закона от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Также внесены изменения в Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – Закона № 26 ФЗ), в соответствии с которыми курорты стали относиться не к особо охраняемой природной территории, а к особо охраняемой территории (статья 2 Закона №406-ФЗ). Изменена редакция статьи 94 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – «Земельный кодекс РФ»), из подпункта 1 пункта 2 которой исключено указание на лечебно-оздоровительные местности и курорты как относящихся к землям особо охраняемых природных территорий, а также подверглась изменению статья 96 Земельного кодекса РФ, утратившая упоминание о курортах как о землях особо охраняемых природных территорий.

При этом, как справедливо отмечается в научной литературе, наличие природных лечебных ресурсов является одним из главных признаков и условий организации и функционирования курорта как особо охраняемой природной территории[[11]](#footnote-11).

**Такие формулировки актуального Земельного кодекса** **РФ, учитывая неизменившееся расположение норм (а именно регламентирование и назначения и сохранения земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов в главе XVII закона) не только вводят в заблуждение, но и указывают на явное противоречие норм, противоречат общепринятым правилам законотворческой деятельности, толкования правовых норм.**

В настоящее время основным источником правового регулирования режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов является Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. N 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее - Закон N 26-ФЗ), который закрепил основные нормативные положения о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, а также правовые принципы их защиты как особо охраняемых объектов и территорий, являющихся национальным достоянием народов Российской Федерации. Так:

* **лечебно-оздоровительная местность** - территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения.

Лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Конкретная территория приобретает статус лечебно-оздоровительной местности в результате ее признания таковой актом уполномоченного органа соответствующего уровня власти

* **курорт** - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры;

Территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны, является **курортным регионом (районом)** (ст. 1 Закона N 26-ФЗ). Курорты могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Конкретная территория приобретает статус курорта в результате ее признания таковым актом уполномоченного органа соответствующего уровня власти (ч. 1 - 2 ст. 3 Закона N 26-ФЗ).

Отметим, что в Проекте Федерального закона (доработанный текст) "О внесении изменений в Федеральный закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" (подготовлен Минздравом России, ID проекта 02/04/07-20/00106436) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 22.10.2020) назначение ресурсов курортов и лечебно-оздоровительных местностей были изменены на «санаторно-курортное лечение и медицинскую реабилитацию».

Следует отметить несоответствия содержащегося в данном 26-ФЗ понятийного аппарата, который, с одной стороны, охватывает предметную область - государственную политику и отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации, отражает по большей части природоресурсное содержание регулируемых отношений. С другой стороны, претендует на регламентирование курортного дела, как "совокупности всех видов научно-практической деятельности по организации и осуществлению лечения и профилактики заболеваний на основе использования природных лечебных ресурсов" в целом[[12]](#footnote-12).

Как было отмечено ранее, само по себе регулирование использования курортов и лечебно-оздоровительных местностей отягощено необходимостью извлечения их оздоровительного потенциала с одной стороны, защитой уникальных природных ресурсов с другой и необходимостью учета реальных жизненных интересов связанных с ними территориальных образований с третьей. Не упрощают ситуацию и непоследовательные изменения законодательства, в том числе принятие упомянутого Федерального закона от 28.12.2013 №406-ФЗ (далее – «Закон 406-ФЗ»).

Сложность его оценки связана еще и с недостаточно обоснованным употреблением терминов и определений в законодательстве, зачастую не несущих какого-либо существенного правового смысла, например, термин "оздоровление". Данный термин носит по большей части обывательский смысл и не может иметь юридических критериев, позволяющих определить и характеризовать эффективность «оздоровления» и его зависимость от «лечебной местности»[[13]](#footnote-13).

Кроме того, применительно к курортной сфере в разных законодательных актах и даже в тексте одного закона используются разные термины. Например, в п. 3 ст. 40 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предусмотрено осуществление санаторно-курортного лечения медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях. В то же время в п. 4 данной статьи указано, что санаторно-курортное лечение направлено на активацию защитно-приспособительных реакций организма в целях профилактики заболеваний, оздоровления.

Конечно, такое разграничение терминологией связано, прежде всего, с «медицинской» спецификой 323-ФЗ. Тем не менее совокупное толкование как данных норм, так и положений Земельного кодекса РФ, 26-ФЗ не позволяет однозначно определить, включается ли оздоровление в профилактические цели либо является самостоятельной целью и что вообще оно под собой подразумевает.

Также сложность возникает при выявлении характеристик понятий «лечебный», «оздоровительный», «профилактический», используемых в 26-ФЗ. Такие характеристики не уточнены, хотя и несут в себе основное отличие курортов и лечебно-оздоровительных местностей от иных категорий земель[[14]](#footnote-14).

Кроме того, содержащиеся в 236-ФЗ дефиниции не позволяют однозначно разграничить разграничение между терминами «лечебные» и «профилактические» наряду с «оздоровительными», «рекреационными», а также критерий отнесения к ним конкретных природных ресурсов.

Также известная тяга российского законодателя к терминам «иные» и «другие» нашла свое место и в 26-ФЗ. Используемая фраза «другие природные объекты и условия» в широком смысле может включать в себя неопределенный перечень природных явлений, таких как климат, которые не только переменчивы сами по себе, но и в зависимости от отдельных факторов различно влияют на здоровье человека.

Конечно, исчерпывающий перечень лечебных ресурсов это фикция и недостижимая утопия. Как минимум потому, что меняется и сами по себе методы здравоохранения. Существующий же с одной стороны излишне подробный, а с другой – чрезвычайно расплывчатый перечень только усугубляет проблему и, как представляется, требует упрощения, **введения в закон не примера, а ключевого признака и, возможно, отсылки к профильным актам Минздрава РФ.** При этом закон отчасти уже содержит подобную «бланкетную» норму.

Согласно п. 1 ст. 2.1 26-ФЗ «лечебные свойства природных лечебных ресурсов устанавливаются на основании научных исследований, соответствующей многолетней практики». Пунктом 2 ст. 2.1 предусмотрено утверждение классификации природных лечебных ресурсов, медицинских показаний и противопоказаний к их применению в лечебно-профилактических целях уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Согласно п. 5.2.196 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 N 608, на это Минздрав РФ возложено полномочие по принятию нормативных правовых актов, включая классификацию природных лечебных ресурсов, медицинские показания и противопоказания к их применению в лечебно-профилактических целях. **Однако до настоящего времени такой нормативный правовой акт Минздравом РФ не принят.**

Что касается закрепления в законе признака, а не примера, то формально корпус нормативно-правовых актов в этой части их содержит. Так в Постановлении Правительства РФ от 07.12.1996 N 1426 (ред. от 20.12.2002) «Об утверждении Положения о признании территорий лечебно - оздоровительными местностями и курортами федерального значения» указано, что, территория признается лечебно-оздоровительной местностью, если она:

- располагает одним или несколькими уникальными природными лечебными ресурсами;

- обладает необходимыми запасами минеральных вод, лечебных грязей и достаточными ресурсами других природных лечебных факторов;

- имеет площадь, пригодную и достаточную для курортного строительства;

- удовлетворяет экологическим и санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам, установленным для особо охраняемых территорий лечебно-оздоровительного назначения;

- обладает источниками хозяйственно-питьевого и технического водоснабжения, а также надежными системами энергообеспечения, способными удовлетворить потребности будущего курорта.

Такой подход однако не принимает во внимание экологический и инвестиционный критерии использования таких земель. Несомненно, что формально огромные площади на территории Российской Федерации удовлетворяют или могут удовлетворять таким критериям. Однако иногда верх должна брать защита уникальных экологических природных систем, а иногда очевидно, что развитие туристической (в том числе говоря о «санаторном туризме») инфраструктуры территории окажется настолько невыгодной (с учетом перехода этой отрасли после 1991 года по большей части от государства в частные руки), что попросту невозможной.

Представляется, что указанные признаки должны включить в себя природоресурсную емкость территории, способность предоставить определенное количество и качество услуг с точки зрения наличия площадок для нового строительства с минимальным ущербом для экологии[[15]](#footnote-15).

Кроме того, отдельные приведенные в указанном постановлении характеристики, а именно «уникальность», «надежность», «достаточность» и т.д., не поддаются оценке, не могут быть определены с необходимой для правоприменения и реальной экономической деятельности достоверностью.

Кроме того, с учетом современной «рыночной» действительности необходимо введение в «юридический» оборот новых терминов: «курортная инфраструктура», «объект размещения» (применительно к курортам и лечебно-оздоровительным местностям, «курортные кластеры», и т.д.

# Глава 2. Действующее законодательство и судебная практика в части регулирования строительства на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов

## 2.1. Правовое регулирование осуществления строительства на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов

Как уже было упомянуто, территории курортов и лечебно-оздоровительных местностей зачастую совпадают с существующими населенными пунктами (например, город Сочи). Таким образом, осуществление нормальной жизни города, в том числе и прежде всего в сфере строительства, осложняется ограничениями, связанными с особым статусом этих территорий.

В такой ситуации экологические и здравоохранительные программы государства сталкиваются с потребностями как рядовых физических лиц – правообладателей объектов недвижимости, так и крупных застройщиков. Так, в связи с тем, что регулирование и ограничения для строительства обусловлены нормами землепользования, использование территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей сопряжено со значительными ограничениями:

2.1.1. **Округа санитарной охраны и ограничение хозяйственной деятельности**

Исходя из содержания ст. 16 Федерального закона от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» охрана данных объектов осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны, в составе которых выделяется до трех зон с различным объемом ограничений.

Округом санитарной (горно-санитарной) охраны признаётся территория с установленным в соответствии с законодательством режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения[[16]](#footnote-16).

При этом, согласно положениям 26-ФЗ границы округов должно быть утверждены органом государственной власти соответствующего уровня (Правительство РФ, органа государственной власти субъекта).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Запрещены[[17]](#footnote-17) | Примечание[[18]](#footnote-18) |
| Первая зона | - Все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях;  - Проживание. | Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: пользователями |
| Вторая зона | - Размещение объектов, не связанных с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха;  - Проведение работ, загрязняющих окружающую среду. | Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: правообладателями и проживающими в рамках зоны гражданами.  К загрязняющим работам относятся, например, строительство новых и расширение действующих промышленных объектов, - строительство жилых домов, организация и обустройство садово-огороднических участков и палаточных туристических стоянок без централизованных систем водоснабжения и канализации |
| Третья зона | - Размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций;  - Осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды. | Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: правообладателями и проживающими в рамках зоны гражданами[[19]](#footnote-19). |

2.1.2. **Изъятие земельных участков**

С вопросом определения зон охраны связан вопрос изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Так, земельные участки по общему правилу не изымаются[[20]](#footnote-20) располагающиеся в границах первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны, не изымаются. Изъятие установлено только для первой зоны округа и только в случаях, когда в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (а. 3 ст. 96 Земельного кодекса РФ).

Такое регулирование содержит не основание к отказу в предоставлении земельного участка, а право в будущем ставить вопрос о его изъятии. Данное, казалось бы, очевидное утверждение крайне тяжело воспринимается судебной практикой.

2.1.3. **Экспертиза проектной документации при получении разрешения на строительство**

Согласно [части 1 статьи 51](consultantplus://offline/ref=4AD751896C3DBB058B0872C4B1EA43264A24F101D54D614B22CB73756DE5571DC81DCE81C6A183A7F58021B7ED9C9D24BC6B117A7F10Q673U) Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом, проектом планировки и проектом межевания территории (за исключением перечисленных в названной части случаев.

В то же время как следует из ч. 6 чт. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации экспертиза проектной документации, необходимо при осуществлении строительства в границах особо охраняемых природных территорий.

В части 3 статьи 10 Закона 406-ФЗ указано, что «особо охраняемые природные территории и их охранные зоны, созданные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняются в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу настоящего Федерального закона».

Таким образом, формально, исходя из буквального толкования закона, к курортам, возникшим до вступления в силу Закона 406-ФЗ, действие требования о получении заключения эксперта при подготовке документации для строительства сохранится.

Тем не менее, данный вопрос получил неоднозначное решение в судебной практике, что будет проиллюстрировано ниже. Достаточно иронично при этом то, что позиция экспертов, отказывающих в подготовке заключения в отсутствие на то законного обоснования, основана на официальной позиции Росприроднадзора[[21]](#footnote-21). Так на официальном сайте федеральной службы, в разделе «Часто задаваемые вопросы» прямо указано: «Статьей 2 Закона № 33-ФЗ установлены категории ООПТ, из числа которых Законом 406-ФЗ лечебно-оздоровительные местности и курорты исключены. В связи с этим, в настоящее время проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов государственной экологической экспертизе федерального уровня не подлежит». При этом данное разъяснение не содержит изъятия, на которое указывал Верховный суд и которое прямо следует из закона (и объективной потребности защиты и рационального использования таких местностей как, например, Сочи, Туапсе и т.пр.).

Более того, Росприроднадзор нельзя осудить за принятие такой позиции, так как по существу она основана на прямом указании Минэкономразвития, содержащейся в Письме от 30 июня 2015 №Д23и-3027. Учитывая важность данной аргументации представляется обоснованным привести ее полностью:

«Довод о том, что вместе с сохранением границ особо охраняемых природных территорий и их охранных зон, созданных до дня вступления в силу Закона N 406-ФЗ, сохраняются ограничения оборота в отношении лечебно-оздоровительных местностей и курортов и их охранных зон, несостоятелен по следующим причинам:

- положение части 3 статьи 10 Закона N 406-ФЗ о том, что особо охраняемые природные территории и их охранные зоны, созданные до вступления в силу Закона N 406-ФЗ, сохраняются в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу указанного закона, может быть истолковано только как подтверждение существующих границ курортов и их охранных зон;

- в тех случаях, когда законодатель явно желал выразить свое отношение к сохранению ограничений по обороту земель, данные обстоятельства были особо выделены (пункт 4 статьи 3 Федерального закона от 02.07.2013 N 142-ФЗ "О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации").

Вместе с тем законопроектом N 465407-6 "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию", принятым 9 декабря 2014 года в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, планируются совершенствование регулирования использования земельных участков, в том числе и особо охраняемых природных территорий, и отмена института категорий земель»[[22]](#footnote-22).

Таким образом, позиция о недопустимости применения существующих требований об особых природных зонах к курортам и лечебно-оздоровительным комплексам представляется правильной «по умолчанию».

**2.1.4. Ограничение приватизации**

Земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий изъяты из оборота / ограничены оборота, что предполагает полный / частичный запрет их приватизации.

Исключение территорий первой зоны охраны курортов и лечебно-оздоровительных местностей из перечня особо охраняемых, тем не менее, не повлекло бесспорной возможности для приватизации с учетом распространения на них вступивших в силу до принятия Закона 406-ФЗ актов о признании территорий курортами, лечебно-оздоровительными местностями.

Такой подход (воспринятый и практикой, за исключением отдельных кейсов на уровне коллегии ВС РФ по административным делам) влечет к снижению инвестиционной привлекательности земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

## 2.2. Актуальные проблемы судебной практики

Описанные несовершенства регулирования привели к формированию большого корпуса судебной практики, так или иначе возникшей в связи с эксплуатацией территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

По большей части такие дела можно разделить на две большие категории:

* + 1. **Споры в связи с принятием и изменением правил землепользования и застройки и возникновением связанных ограничений прав застройщиков.**

Принятие правил землепользования и застройки существенно влияет на возможности осуществления строительства на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местностей, в том числе в тех случаях, когда приобретение прав на застройку участка предшествует возникновению ограничения.

Так, например, нередки ситуации, когда физическое лицо приобретает участок «на курорте», ориентируясь только на разрешенный вид использования – для ведения личного подсобного хозяйства. Однако при оформлении документации для строительства такое лицо может столкнуться с тем, что нахождение участка во второй зоне округа курортной зоны препятствует возведению каких-либо объектов, не связанных с развитие курортного дела (лечения и отдыха)[[23]](#footnote-23).

В соответствии с п. 21 Постановления Правительства РФ № 1425[[24]](#footnote-24) вынесение на местность установленных границ округа санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляет орган местного самоуправления не позднее чем через шесть месяцев после утверждения округа. Оповещение физических и юридических лиц об установленных границах и о режиме, действующем в каждой из зон округа санитарной или горно-санитарной охраны, производится в установленном порядке.

При этом следует учитывать следующие позиции, выработанные практикой:

* Бездействие уполномоченных органов по определению на местности установленных границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны не влияет на придание особого правового режима землям в границах курортов федерального значения. «В материалах дела отсутствуют доказательства, свидетельствующие о том, что оспариваемые действия кадастровой палаты препятствуют реализации [Закона](consultantplus://offline/ref=E7765E3640B4909AD22C6C603D6603410535AA01B4502FD59520FF4AB2393B05288504C6F80C05E46CFCEEE7o309C) N 244-ФЗ в отношении конкретных земельных участков»[[25]](#footnote-25).
* Более того, указание в сведениях Росреестра (Кадастровой палаты) указание на обратное (на отсутствие обременения) при фактическом нахождении участка в рамках зону округа санитарной охраны курорта, не облегчит положение застройщика. «Допущенная учреждением неточность в формулировке внесенной в кадастр записи может быть устранена в установленном [статьей 28](consultantplus://offline/ref=142E754F098D6F6684E61C663B0E766A7A8C7513C140B4F84AF42486652CF401E8E59A362AE14E63221EFEC10A35E4117AB6FF7EAB529E68oByAC) Закона N 221-ФЗ порядке, на что правомерно указали суды в обжалуемых судебных актах»[[26]](#footnote-26).

Характерный случай столкновения взаимоисключающих интересов в условиях неопределенности законодательства произошел в 2017 году в Анапе, когда межрайонный прокурор, действуя в интересах неопределенного круга лиц обратился с иском о запрете осуществления деятельности в связи с застройкой земельного участка в первой горно-санитарной зоне охраны курорта. Прокурор просил запретить строительство до получения застройщиком соответствующего разрешения (что по сути невозможно применительно к указанной зоне охраны, т.е. запрет должен был стать бессрочным).

Застройщик (физическое лицо) в суде пояснил, что ему действительно изначально было отказано в выдаче разрешения на строительство, однако к моменту обращения прокурора с иском им уже было получено вступившее в силу, но не исполненное, решение суда по иному делу, в соответствии с которым на администрацию была возложена обязанность выдать такое разрешение. Примечательно, что выигрыш застройщика в указанном деле был обусловлен тем, что граница зоны была нанесена с условной степенью точности, зоны не внесены на местность. Соответственно ответчика не смог подтвердить вхождение участка в охранную зону[[27]](#footnote-27).

Суд счел иск прокурора правомерным, однако уклонился от оценки обоснованности выдачи разрешения на строительство, ограничившись формальным основанием – незаконностью возведения объекта в отсутствие соответствующего разрешения[[28]](#footnote-28).

Указанные дела ярко прослеживается тенденция стремления судов защитить физическое лицо как более слабую сторону. Тем не менее такая защита создает противоречивую судебную практику и на деле создает бОльшие проблемы для правоприменения в целом.

**Недостаточность правового регулирования вопросов ограничения оборота в частности и использования в целом территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей порождает ситуацию неопределенности с момента определения комплекта документов для получения разрешения на строительство и до момента ввода объекта в эксплуатацию, создает риск нарушения как прав застройщика, так и неопределенного круга лиц, иллюзию возможности защиты в суде любой выгодной позиции.**

Интересный момент, с точки зрения потенциальных исков о признании недействительными генерального плана, правил землепользования и застройки связан с высоким риском наложения различных территориальных зон, что потенциально может создавать неопределенность правового режима земельного участка.

Такой случай был предметом рассмотрения судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ в январе 2020 года. Истец указал, что принадлежащий ему участок находится в нескольких (а точнее – в шести) территориальных зонах. Это обстоятельство не смутило нижестоящие суды, что Верховный суд счел ошибкой. Коллегия напомнила, что территориальное зонирование отвечает требованиям закона только тогда, когда участок принадлежит к одной зоне. Иное будет основанием для признания правил землепользования и застройки недействующими.

Общая рекомендация здесь состоит (как и в случае с любой иной охранной зоной) в максимальной внимательности при выборе участка для осуществления строительства в границах курорта, лечебно-оздоровительной местности.

Что касается проблем с изъятием участков, расположенных в границах охранных зон, то, как уже отмечалось, закон рассматривает нахождение участка в охранной зоне как основание для его изъятия, а не для отказа в предоставлении. Административные споры подобного рода (об оспаривании решений местных органов, отказавших предоставить участок[[29]](#footnote-29). Интересно, что в данном административном деле суд в принципе не стал останавливаться на исследовании даты признания Анапы курортом и сохранением в пределах его территориальной зоны каких-либо ограничений, просто сославшись на положения Закона № 406-ФЗ.

* + 1. **Споры более «прикладного» характера в связи с непосредственным использованием территорий, прежде всего, в связи с получением разрешений на строительство.**

Обращает внимание то обстоятельство, что несмотря на то, что уже достаточное времялечебно-оздоровительные местности и курорты утратили статус особо охраняемых приролных территорий, проектная документация для строительства объектов капитального строительства по признаку предполагаемого размещения на таких территориях не подлежит государственной экспертизе данный вопрос все еще порождает судебные споры.

Так в одном из случаев спор дошел до Верховного суда Российской Федерации[[30]](#footnote-30) был вынужден привести указанные разъяснения в свяхи с жалобой общества, трижды получившего от судов отказ по иску об обязании проведения государствнной экспертизы проектной документации, инженерных изысканий.

Такое разъяснения, тем не менее, не так очевидно, как может показаться на первый взгляд, так как не затрагивает вопроса действия норм материального права во времени.

Согласно [пункту 3 статьи 10](consultantplus://offline/ref=4AD751896C3DBB058B0872C4B1EA43264826FB00D545614B22CB73756DE5571DC81DCE82CEA687ACA3DA31B3A4C8913BBD700F7D611062F4QD7DU) Закона 406-ФЗ и отдельные законодательные акты Российской Федерации" особо охраняемые природные и их охранные зоны, созданные до дня вступления в силу этого закона, сохранены в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу этого [Закона](consultantplus://offline/ref=4AD751896C3DBB058B0872C4B1EA43264826FB00D545614B22CB73756DE5571DDA1D968ECFA79BACA4CF67E2E2Q97CU).

В 2021 году, рассматривая жалобу Общества, чье разрешение на строительство было отменено администрацией Туапсинского городского поселения Туапсинского района[[31]](#footnote-31) , Верховный суд напомнил, что нахождение земельного участка в границах зоны санитарной охраны курорта (когда положение о курорте было принято от вступления в силу п. 3 ст. 10 Закона 406-ФЗ) предполагает выдачу разрешения на строительства при условия представления в уполномоченный орган заключения государственной экологической экспертизы.

Существующее в законе регулирование, с учетом разъяснений высшей судебной инстанции представляется ясным и исчерпывающим. Тем не менее судебная практика указывает, что в действительности участники реальных правоотношений все еще дезориентированы изменением статуса курортов и леченбно-оздоровительных местностей.

Показательна в этой части мотивировочная часть Определения Верховного суда по жалобе ООО «Сочижилстрой»[[32]](#footnote-32): «[Постановление](consultantplus://offline/ref=71CF21C568CE0CDE46547F9FCD405AF1503F41C58F2498C7A95C21291F9E19E2C7A708E9FDAB0D2A3D5A89F16D74U) позволяет относить всю территорию города Сочи к особо охраняемым природным территориям и распространять на все земельные участки нормы Градостроительного [кодекса](consultantplus://offline/ref=71CF21C568CE0CDE46547F9FCD405AF15A3A44C08129C5CDA1052D2B189146E7D2B650E5FDB4132F26468BF3D7637FU) Российской Федерации, касающиеся особенностей получения разрешений на строительство. Вместе с тем Росприроднадзор отказал ООО "Сочижилстрой" в предоставлении государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы».

Такое положение дел даже вынудило юристов застройщика на поиски оригинального, путь и безуспешного, способа юридического разрешения вопроса – попытаться признать недействуюзим нормативный акт Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Совета Министров от 12 апреля 1993 г. «О государственной поддержке функциониртования и развития города-курорта Сочи», соответствии с которым, как следует из приведенной выше цитаты, строительство в любой части города возлагала на застройщика обязанность по получению заключения экспертизы.

По существу, здесь речь идет не только о несовершенстве практики и законодательства, но и о вводящих в заблуждение разъяснений уполномоченных органов, которые, как правило, чутко воспринимаются конкретными адресатами на местах.

В то же время следует принять во внимание, что указанные дополнительные обязанности отнюдь не являются для застройщика неожиданностью. Все ограничения, установленные для курортов, должны быть публичными и могут и должны быть известны застройщику, как профессиональному участнику рынка. Более того, суды в этой же связи, не щадят и физических лиц, приобретших участки на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местной. С другой стороны, как уже упоминалось, застройщик не защищен в полной мере и тогда, когда сведения не были внесены или же были внесены ошибочно.

Таким образом, судебная практика и законодательство идет по пути защиты сведений публичного реестра, закрепления ретроспективного применения режима особо охраняемой территории к курортам и лечебно-оздоровительным территориям. Нельзя сказать, что вся судебная практика «репрессивна» по отношению к застройщику / собственнику участка. Тем не менее, альтернативные позиции встречаются в позициях коллегии ВС РФ по административным делам, связанным с отказом в предоставлении земельного участка. Отметим здесь одно примечательное дело, позиция суда по которому не только соответствует разъяснениям Минэкономразвития, но и может быть использована более широко.

Физическое обратилось в суд с иском о признании незаконным решения уполномоченного органа об отказе в предоставлении земельного участка без торгов в связи с тем, что ему на праве собственности принадлежит расположенный на этом участке жилой дом. Суды трех инстанций сочли требования необоснованными, а отказ уполномоченного органа правомерным, так как земельный участок ограничен в обороте в связи с нахождением во второй зоне охраны курорта.

Верховный суд, в свою очередь, отметил, что положения ч. 3 ст. 10 Закона 406-ФЗ только констатирует сохранение границ, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу упомянутого [закона](consultantplus://offline/ref=2A65CDF7F5BDC8C5F8EA2641161C589A36488130E74EB5CAE88455ED64480881A90350809212B23E55EA55559BN8I0D), в отношении особо охраняемых природных территорий и их охранных зон, созданных до 30 декабря 2013 года и продолжающих быть таковыми после этой даты[[33]](#footnote-33). Таким образом судебная коллегия пришла к ограничительному выводу, что с 30 декабря 2013 года лечебно-оздоровительные местности и курорты относятся соответственно к особо охраняемым объектам и территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите, но не к особо охраняемым природным территориям[[34]](#footnote-34).

Такая позиция суда представляется более обоснованной и соответствующей духу вносимых в законодательство изменений (по крайней мере, делает их более осмысленными).

**Тем не менее повсеместное применение такого подхода маловероятно, ввиду неоднократного закрепления судебными актами судов всех инстанций обратного**

**Более того, такая позиция может быть опасна, так как оставляет курорты по сути беззащитными перед потенциально-опасной застройкой такими объектами, которые могут оказать негативное влияние на состояние курорта. Представляется, что административная коллегия в указанном деле (и некоторых схожих) пошла навстречу интересам физического лица как более слабой стороны административных правоотношений и изложенная трактовка Закона 406-ФЗ не может быть восприняты гражданской коллегией, коллегией по экономическим спорам.**

Суды же гражданской коллегии напротив отталкивались от защиты права муниципальных образований на рациональное использование своих территорий, защиты лечебно-оздоровительного потенциала территорий.

Более того, потенциально, учитывая возможность смешения позиций административной и гражданской коллегий Верховного суда. Можно представить себе ситуацию где лицо, руководствуясь позицией о неотносимости курортов и лечебно-оздоровительных к природным охранным зонам и отсутствием соответствующих ограничений, приобретет права на «обремененный» земельный участок. Однако впоследствии такое лицо столкнется с последствиями невозможности осуществления строительства ввиду категорической позиции гражданской коллегии по этому же вопросу. По существу участок либо останется неосвоенным, либо обретет улучшение в виде самовольной постройки.

**Истина, вероятно, находится посередине. Суды, поставленные в ситуацию неопределенности, вынуждены лавировать между комплексными интересами, связанными с использованием курортов и лечебно-оздоровительных местностей при отсутствии системного единого регулирования, усугубленной многолетний накоплением разнородной (и крайне неопределённой) терминологии. Соглашаясь с позицией административной коллегии представляется необходимым указать на потребность регулирования новой категории не природных, но все еще особо охраняемых зон. С другой стороны, говорить о том, что минеральные воды или лечебные грязи не являются природными также затруднительно, что потенциально ставит законодателя в непростое положение.**

В целом, признание «особого пути» курортов – отнюдь не новелла. Еще в 2011 году Росимущество отмечало, что «особо охраняемых природных территорий увязано с формой собственности на землю. Курорты, как правило, располагаются в черте населенных пунктов. В связи с этим на территории курортов происходит совмещение правового режима двух категорий земель»[[35]](#footnote-35). Похоже, сегодняшняя ситуация все еще разворачивается вокруг данного весьма спорного утверждения.

Данный казус по сути является наиболее острой проблемой осуществления строительства на территории курортов и лечебно-оздоровительных местностей, так как именно от него зависит весь комплекс ограничений, возлагаемых на собственника / пользователя «обременных» земельных участков.

Поиск его решения возможен только на законодательном уровне, либо посредством получения дополнительных разъяснений от Конституционного суда, так как Верховный суд выработать единой позиции так и не смог. При этом важно помнить, что даже самое жесткое регулирование отнюдь не панацея, так как и до 2013 года имели место массовые нарушения при строительстве на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

При таком положении во главу угла должна быть поставлена целесообразность и принцип - сделать правомерное поведение более выгодным (и удобным), чем неправомерное.

## Глава 3. Вероятные пути совершенствования законодательства

Исходя из описанных недостатков действующего законодательства и трудностей, с которым сталкиваются суды, основной целью регулирования использования курортов, в том числе в части осуществления строительства, заключается не в установлении дополнительных ограничений их обороноспособности, а посредством формирования режима использования, основанного на системной оценке нужд всех участников экономической деятельности, жителей соответствующих территорий.

Градостроительная деятельность на территориях курортов, соответственно, с одной стороны должна быть направлена на сохранение лечебных факторов и ресурсов, а с другой на надлежащую пространственную организацию в соответствии с целями существования таких территорий.

При этом следует учитывать, что возведение объектов капитального строительства определяется правовым режимом соответствующих земель, их категории, вида разрешенного использования, а также принимая во внимания, а также, что нахождение курорта, лечебно оздоровительной местности за пределами населенных пунктов – редкость. При таких обстоятельствах критичным становится то обстоятельства, что соответствующие указания в градостроительном кодексе в настоящее время отсутствуют, за исключением [ч. 5 ст. 36](consultantplus://offline/ref=80C6A13CAEA31282380CF4EC81AD47063C5F9667F77B872A9036B5D11B3D05765E9E7FFEFBA64C77885C5CB0872DC5FA6B6D5463D9502C97F3O0K) Градостроительного кодекса РФ, которая является не только общей, но и отсылочной: «Применительно к территориям исторических поселений, достопримечательных мест, землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зонам с особыми условиями использования территорий градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Логично, что правовой режим округов применительно к курортам и лечебно-оздоровительным местностям должен учитываться при осуществлении градостроительной деятельности уполномоченными органами при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования такие ограничения необходимо своевременно опубличивать. С другой стороны, законодательство в этой части не содержит каких-либо конкретных указаний на особенности подготовки правил землепользования и застройки для данной категории местностей, равно как и имеющих обязательную силу требований к разработке данного документа.

В то же время учитывая, что правила землепользования и застройки изготавливаются на основании документов территориального планирования необходимо дополнение действующего регулирования и в этой части с учетом стратегий и программ социально-экономического, экологического и инвестиционного развития соответствующих территорий.

При этом сразу бросается в глаза, что лечебно-оздоровительные местности и курорты, вопросы их использования не затрагиваются:

- [Основ](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA9575CB9187E86B3ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K)ами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года,

- Экологической [доктриной](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA957DCB988FEE6767D56440F6924E48372B494ED679F6CEFD9964F0A88E7134B570B0152181EFCD7DK7SBK) Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года N 1225-р,

- [Стратегией](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA9575CB9B82ED683ADF6C19FA904947683C4E07DA78F6CEFD9F66AFAD9B606CB973AC0B249AF3CF7F78K4S2K) инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года N 2227-р., и иными документами, имеющими системный характер.

Последние изменения земельного и экологического законодательства, связанные с исключением из состава особо охраняемых природных территорий такого вида, как лечебно-оздоровительные местности и курорты, существенно ухудшают их правовой режим. В то же время данная мера не достигла и своей основной цели – облегчения инвестирования в курорты. Таким образом, мера осталась по большей части «мертворожденной». Представляется, что любые «радикальные» перемены в законодательстве будут сглажены судебной практикой. В этой связи верной стратегией реформирования законодательства в части использования земель курортов и лечебно-оздоровительных местностей это путь:

1. Систематизации и приведение в соответствие устаревших актов ;
2. Исправление терминологических ошибок, излишней детализации закона. Формирование единой терминологической базы для законов и подзаконных актов, исключающей такие дефиниции и признаки, которые не проясняют, а размывают предмет регулирования, например, «лечебный климат»;
3. Реализации стратегического системного подхода к реформированию с целью сочетания целей сохранения экологического потенциала территорий с повышением их экономической привлекательности, а также защитой интересов населения городов в границах которых расположены курорты;
4. Законодательное установление общего правила о дозволенности приватизации земельных участков в составе земель городов-курортов в собственность лиц при условии определения конкретного исчерпывающего перечня ограничений (экологических требований) с указанием на то, что неисполнение данных ограничений является основанием для изъятие участка впоследствии;
5. Внести в Градостроительный кодекс РФ указание на курорты и лечебно-оздоровительные местности в части регулирования территориального планирования, сделав их объектами территориального планирования.

Регулирование, действующее на данный момент, по существу фокусируется на ограничениях, возникающих в связи с курортным статусом территории, но не определяет пространственную организацию этой самой застройки, что, в свою очередь, является очевидным препятствием на пути привлечения инвесторов, развитию курортной деятельности в целом.

Так единственный документ, который на данный момент содержит указание на особенности подготовки и утверждения правил землепользования и застройки территорий курортов – Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89. Тем не менее такой свод не имеет обязательной силы, его применение остается на усмотрение разработчиков правил.

1. Выработка единой позиции относительно применения правил об особо охраняемых зонах к территориям лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Так представляется, например, что требование о предоставлении заключения экологической экспертизы более чем обоснованно применительно к данным обстоятельствам;

1. Разработка единого системного положения, имеющего обязательную силу положения, регламентирующего застройку лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Этот путь должен быть сбалансированным, не исключающим из оборота курорты и лечебно-оздоровительные зоны с одной стороны, но делающим прозрачным ответы на вопросы – что такое курорты и лечебно-оздоровительные местности, как они определяются, чем регулируются и кто за них в ответе. Именно в этой части следуют «вшить» в законодательство все разумные охранные экологические требования, однако не делая закон открытым перечнем разнородны примеров, оставив естественному изменению ландшафта и развитию медицины возможность «ужиться» в новых рамках.

## Заключение

Значительная часть территории России обладает уникальной совокупностью факторов, позволяющих относить значительные площади к курортам, лечебно-оздоровительным местностям – Минеральные воды, побережье Черного моря, Кавказ, Урал, Сибирь, Алтай. И только отчасти такое положение обусловлено расплывчатостью существующих в специализированных нормативных актах терминологии. Реальная площадь территорий, способных оказывать лечебное, профилактическое, реабилитационное воздействие на здоровье человека может быть определена только приблизительно.

Очевидно, что эффективное, а главное – открытое и легальное строительство невозможно без совершенствования всего корпуса взаимосвязанных норм: не только специфических строительных, но и законодательства о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.

Исходя из приведенной исторической ретроспективы следует признать, что совокупность таких факторов государственного регулирования, существовавших в 70-е гг., как единая терминология, создания специализированных органов, единое Положение по застройке с установлением объективного коэффициента вместимости курорта, единообразное повсеместное регулирование развития курортов с момента генерального планирования до реализации конкретных проектов являлась эффективной в прошлом и представляется необходимой в настоящем.

Разрешение существующих конфликтов в сфере применения существующих положений, регулирующих строительство на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местностей являлось предметом дискуссий и до повышения интереса к российским курортам в связи с пандемией коронавируса. По сути проблема урегулирования такой застройки является динамической и на исторической прямой видны периоды «ужесточения» и «либерализации» регулирования.

Представляется, что в настоящее время мы находимся на этапе роста ограничений, которые проистекают из реакции судов на либерализацию законодательства.

Такая реакция отччасти понятна, так как оценивая негативные последствия текущей ситуации слабой урегулированносьт осуществления застройки на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местностей относится:

* рост численности и плотности населения, связанный с этим рост автотранспорта, загрязнения, накопление бытового мусора, негативно влюяющее на загрязнение уникальных природных комплексов;
* реализация строительных проектов, не отвечающих повышенным требованиям к особо охраняемым территориям, к которым все еще относится значительная часть территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

Учитывая, что строительство санаториев, отелей, иной лечебно-оздоровительной инфраструктуры в отрыве от городов как минимум нерентабельно, дальнейшая судьба курортов и лечебно-оздоровительных местностей в России, вероятнее всего, будет связано с судьбой территорий публичных образований, их территориального планирования.

Другой ключевой проблемой в части современного правоприменения при строительстве на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местностей являются взаимоисключающие позиции судов относительно относимости существующих ограничений для природных охранных зон к «старым» курортам, созданным до введения в силу Закона 406-ФЗ.

Эта проблема основана также на необходимости одновременной защиты экологии и интересов частных лиц.

Таким образом, пути совершенствования порядка осуществления строительства в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов проходят прежде всего через совершенствование правового регулирования деятельности по территориальному планированию и градостроительному зонированию на территориях, совпадающих с территориями лечебно-оздоровительных местностей и курортов, путем гармонизации градостроительного, экологического и курортного законодательства; в установлении форм и системы участия уполномоченных федеральных и региональных органов власти в подготовке и утверждении генеральных планов и правил землепользования и застройки; включении курортов и лечебно-оздоровительных местностей, а также объектов санаторно-курортного комплекса, в систему стратегического планирования Российской Федерации.

При этом такой путь должен быть сбалансированным, не исключающим из оборота курорты и лечебно-оздоровительные зоны с одной стороны, но делающим прозрачным ответы на вопросы – что такое курорты и лечебно-оздоровительные местности, как они определяются, чем регулируются и кто за них в ответе. Именно в этой части следуют «вшить» в законодательство все разумные охранные экологические требования, однако не делая закон открытым перечнем разнородны примеров, оставив естественному изменению ландшафта и развитию медицины возможность «ужиться» в новых рамках.

Такое решение видится утопическим и недостижимым в ближайшем (и даже отдаленном) будущем. Однако такие системные изменения законодательства нужно планировать заранее, включая их в стратегические программы в области экологии, медицины, инвестиционного развития и стимулирования, чего в настоящее время не наблюдается.

# Список использованной литературы и источников

1. **Нормативно – правовые акты и иные официальные документы**
   1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398. – (ред. от 21 июля 2014 года). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   2. Декрет Совета Народных Комиссаров. О лечебных местностях общегосударственного значения.. Дата обращения 06.04.2021 istmat.info/node/37912;
   3. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. – 133. (ред. от 27 декабря 2019 года). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   4. Градостроительный кодекс Российской Федерации : от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16. – (ред. от 27 декабря 2019 года). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001г. № 136- ФЗ (ред. От 30.04.2021) // Российская газета. 2001. 30 октября;
   6. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах : от 23 февраля1995 № 26-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 9. – Ст. 713. – (ред. от 08 декабря 2020 года) Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   7. Часто задаваемые вопросы. Дата обращения 15.03.2021 rpn.gov.ru/faq/?type=section&id=801&PAGEN\_1=4.;
   8. Об отнесении земельных участков, расположенных в границах второй и третьей, а также первой зон санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, к ограниченным в обороте для целей предоставления их в частную собственность: Письмо Минэкономразвития России от 30.06.2015 - N Д23и-3027). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   9. Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения: Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 № 1425 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996 - № 51 – Ст. 5798– Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   10. Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA9576C99886EC693ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K) от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".
   11. [Распоряжение](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA9576C89A8EEA6E3ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K) Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года N 1662-р "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года)";
   12. [Распоряжение](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA9576C99E82EC6D3ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K) Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 года N 941-р "Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года;
   13. [Прогноз](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA9575CD9C87E06C3ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K) долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (подготовлен Министерством экономического развития Российской Федерации). URL: http://www.economy.gov.ru (по состоянию на 30 апреля 2013 года).
   14. [Решение](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A84C4E0B74FA9573CA9C84EF6E3ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K) Коллегии Министерства здравоохранения Российской Федерации от 24 июня 2003 года N 11 "О Концепции государственной политики развития курортного дела в Российской Федерации".
   15. "[Основы](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA9575CB9187E86B3ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K) государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года" (Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года);
   16. [Распоряжение](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA957DCB988FEE6767D56440F6924E4837394916DA78F4D0FD9A71A6F9C8K2S5K) Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года N 1225-р "Об Экологической доктрине Российской Федерации".
   17. [Указ](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A84C4E0B74FA9576CA9B83EC643ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K) Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года N 440 "О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию".
   18. Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A845570C74FA9575CF9087EA643ADF6C19FA904947683C5C078274F7CCE39F6ABAFBCA26K3S8K) от 28 декабря 2013 года N 406-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации".
   19. Решение Псковского районного суда по делу 2-1481/2014. Дата обращения 25.02.2021 -sudact.ru/regular/doc/NSWTLQkcPobj/;
   20. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 05.08.2014 по делу N А63-2102/2012 ). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   21. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17.09.2013 по делу N А63-15532/2012). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   22. Решение Анапского городского суда по делу 2а-5327/2016. Дата обращения 25.02.2021 -anapa-gor--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud\_delo&srv\_num=1&name\_op=doc&number=40224217&delo\_id=1540005&new=0&text\_number=1;
   23. Решение Анапского городского суда по делу -1022/2017. Дата обращения 25.02.2021 - sudact.ru/regular/doc/NKN4vVD7wtrj/;
   24. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 29.09.2020 N 88а-14908/2020 по делу N 2а-1871/2019. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс;
   25. Определение Верховного суда Российской Федерации от 12.05.2020 № 305-ЭС20-5023. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   26. Определение Верховного суда Российской Федерации от 15.04.2021 № 308-ЭС21-3427). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
   27. Определение Верховного суда Российской Федерации от 11.12.2019 № АКПИ19-762. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;

**Литература**

* 1. Горовой Н. К. Становление и развитие курортного законодательства России: с начала XVIII до конца XX в. : автореф. дис. ... канд. юрид. - Краснодар, 2010. – 236 с.;
  2. Некипелова М.В., Изъюров Е.Ю., Огродовая Л.Я. Актуальные проблемы управления особо охраняемыми природными территориями регионального (республиканского) и местного значений в Республике Коми / Современное состояние и перспективы развития особо охраняемых территорий европейского Севера и Урала: материалы докладов Всероссийской научно-практической конференции (Сыктывкар, 8 - 12 ноября 2010 г.). Сыктывкар, 2011.
  3. Выпханова Г.В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах // Lex russica. - 2016. - №6. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
  4. Коллективное садоводство и огородничество. Сборник нормативных актов . - М.: Юридическая литература, 1991..- 416 с.;
  5. Колбовский Е. Ю. Ландшафтное планирование: учеб. пособие для студентов вузов. - М.: Издательский центр «Академия», 2008. – 336 с.;
  6. Организация санаторно-курортной деятельности : учебное пособие / А.М. Ветитнев, Я.А. Войнова. — М. : Федеральное агентство по туризму, 2014. — 280 с.;
  7. Косарев А. В. Территориальные рекреационные системы в российском законодательстве: анализ и оценка // Географическое пространство России: образ и модернизация. - СПб: 2011. – С. 310—323. ;
  8. Самарина Т. В. История и правовое регулирование отечественного курортного дела: дис. ... канд. юрид. - М., 2009. – 184 с.;
  9. Бабич М.Е. Пробелы законодательства о курортах и перспективы введения курортного сбора в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2016. - №11. – С. 96 – 105 с.;
  10. Федоркина В.В. Природные лечебные ресурсы курортов: понятие и особенности их использования // Экологическое право. - 2010. - N 4. С. 31 – 35;
  11. Выпханова Г.В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах // Lex russica. - 2016. - №6. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
  12. Бринчук М.М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. - 2002. - N 5. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
  13. Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. - 2008. - N 1. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
  14. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал российского права. 2013. - N 5. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
  15. Ибрагимов В.Б. Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и Закон РФ "О недрах": проблема согласования эколого-правовых норм // Экологическое право. 2015. N 1. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»;
  16. Исаченко Т.Е., Косарев А.В. Развитие правовой основы рекреационного природопользования в России // Известия русского географического общества . - 2019. - №2. – С. 1 – 18.;
  17. Лунева Е.В. [Государственно-частное партнерство](consultantplus://offline/ref=89373122A85AC1B53BE98562A42DCE40D9309DBEE8C835B549BD2423F76CE11F1306344BEE8E902FED4739E0e1S5K) в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. 2014. N 2.;
  18. Оводов А.А. [Интервью с заместителем директора](consultantplus://offline/ref=89373122A85AC1B53BE98562A42DCE40D83291B2EDC835B549BD2423F76CE11F1306344BEE8E902FED4739E0e1S5K) Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации А.И. Окуневым // Юрист. 2012. N 19.;
  19. [Природоресурсное законодательство в условиях модернизации](consultantplus://offline/ref=89373122A85AC1B53BE98565AF2DCE40DF309EB3EBC835B549BD2423F76CE11F1306344BEE8E902FED4739E0e1S5K) экономики России: современные проблемы развития / Под ред. Н.Г. Жаворонковой. М., 2014.;
  20. Маргин О.Б. Градостроительное развитие курортов (на примере района Кавказских Минеральных Вод): Автореф. дис. ... канд. архитектуры. М., 1998.;
  21. Выпханова Г.В. [Концептуальные основы совершенствования](consultantplus://offline/ref=80C6A13CAEA31282380CFBE79FAD470636579265F771DA20986FB9D31C325A6159D773FFFBA64D798A0359A59675C9F977735178C5522EF9O4K) законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах // Lex russica. 2016. N 6. С. 119 - 131.;
  22. Головин А.А. [О соответствии правил](consultantplus://offline/ref=80C6A13CAEA31282380CFBE79FAD47063E5F956EF67E872A9036B5D11B3D05764C9E27F2FAA4577F84490AE1C1F7O9K) землепользования и застройки территорий требованиям законодательства // Прокурор. 2016. N 4. С. 85 - 87.;
  23. Ионов И.И. Градостроительные проблемы черноморских курортов. М.: Стройиздат, 1979. 128 с.;
  24. Кузнецов, Д. В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах / Д. В. Кузнецов // Экологическое право. - 2011. - N 4. - С. 31-37.
  25. Кузнецова, Л.А., 2014. Курортное строительство в 1920-1950-е годы: вопросы организации и управления. Труды института российской истории РАН, 12. Дата обращения 18.03.2021 elibrary.ru/item.asp?id=25441253.
  26. Боголюбов С.А. [Соотношение экологических политик](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A84A5C1274FA957DC19A84EE6767D56440F6924E4837394916DA78F4D0FD9A71A6F9C8K2S5K) России и других государств // Экологическое право. 2016. N 4.;
  27. Клюканова Л.Г. [Особенности формирования](consultantplus://offline/ref=5050DD445794934123A84A5C1274FA9573CF9E85EF6767D56440F6924E4837394916DA78F4D0FD9A71A6F9C8K2S5K) государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. 2013. N 2.
  28. Гряда Э.А. Приобретение права частной собственности на земельные участки курортных населенных пунктов: дозволения и запреты // Экологическое право. 2017. N 6. С. 9 - 12.
  29. Багаутдинова С.Р. Публичные и частные интересы в регулировании оборотоспособности земель в границах курортов // Экологическое право. 2017. N 6. С. 17 - 21.
  30. Разумов А.Н., Адилов В.Б. Необходимость новых подходов к разработке проектов округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов и их природных лечебных ресурсов // Вопросы курортологии, физиотерапии и лечебной физической культуры. 2015. N 5. С. 57 - 60.
  31. Борисова А.В., Иерусалимский Ю.Ю. Развитие санаторно-курортного дела в России // Современные проблемы сервиса и туризма. –2009.- № 3.

1. Борисова А.В., Иерусалимский Ю.Ю. Развитие санаторно-курортного дела в России // Современные проблемы сервиса и туризма. –2009.- № 3 – С 32 [↑](#footnote-ref-1)
2. Борисова А.В., Иерусалимский Ю.Ю. Развитие санаторно-курортного дела в России // Современные проблемы сервиса и туризма. –2009.- № 3 – С 33 [↑](#footnote-ref-2)
3. Самарина Т. В. История и правовое регулирование отечественного курортного дела: дис. ... канд. юрид. - М., 2009. – С. 63; [↑](#footnote-ref-3)
4. Декрет Совета Народных Комиссаров. О лечебных местностях общегосударственного значения.. Дата обращения 06.04.2021 istmat.info/node/37912. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кузнецова, Л.А., 2014. Курортное строительство в 1920-1950-е годы: вопросы организации и управления. Труды института российской истории РАН, 12. Дата обращения 18.03.2021 elibrary.ru/item.asp?id=25441253. [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же [↑](#footnote-ref-6)
7. Коллективное садоводство и огородничество. Сборник нормативных актов . - М.: Юридическая литература, 1991..- С. .315; [↑](#footnote-ref-7)
8. Горовой Н. К. Становление и развитие курортного законодательства России: с начала XVIII до конца XX в. : автореф. дис. ... канд. юрид. - Краснодар, 2010. –С. 167. [↑](#footnote-ref-8)
9. Организация санаторно-курортной деятельности : учебное пособие / А.М. Ветитнев, Я.А. Войнова. — М. : Федеральное агентство по туризму, 2014. — С. 17 [↑](#footnote-ref-9)
10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001г. № 136- ФЗ (ред. От 30.04.2021) // Российская газета. 2001. 30 октября; [↑](#footnote-ref-10)
11. Федоркина В.В. [Природные лечебные ресурсы курортов](consultantplus://offline/ref=D748D71CCDFE9A98CDD43AA6478041A855D21C7F52E32E959CE687E524A3AF8395372A4B258F41B3AAB1148406BE2E42F05B4DEF64FFF6r1xCE): понятие и особенности их использования // Экологическое право. 2010. N 4. С. 31. [↑](#footnote-ref-11)
12. Федоркина В.В. Природные лечебные ресурсы курортов: понятие и особенности их использования // Экологическое право. - 2010. - N 4. С. 34; [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же С. 32 [↑](#footnote-ref-13)
14. Выпханова Г.В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах // Lex russica. - 2016. - №6. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-14)
15. Там же [↑](#footnote-ref-15)
16. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: федеральный закон от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 9. – Ст. 713 – (ред. от 08.12.2020) – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же [↑](#footnote-ref-17)
18. Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения: Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 № 1425 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996 - № 51 – Ст. 5798– Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-18)
19. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: федеральный закон - 23.02.1995 - 26-ФЗ. [↑](#footnote-ref-19)
20. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 29 октября 2001 г. - №44. - Ст. 4147. [↑](#footnote-ref-20)
21. Часто задаваемые вопросы. Дата обращения 15.03.2021 rpn.gov.ru/faq/?type=section&id=801&PAGEN\_1=4. [↑](#footnote-ref-21)
22. Об отнесении земельных участков, расположенных в границах второй и третьей, а также первой зон санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, к ограниченным в обороте для целей предоставления их в частную собственность: Письмо Минэкономразвития России от 30.06.2015 - N Д23и-3027). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-22)
23. # Решение Псковского районного суда по делу 2-1481/2014. Дата обращения 25.02.2021 -sudact.ru/regular/doc/NSWTLQkcPobj/.

    [↑](#footnote-ref-23)
24. Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения:Постанолвение правительства РФ от 07.12.1996// Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 51. – Ст. 5798). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 05.08.2014 по делу N А63-2102/2012 ). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17.09.2013 по делу N А63-15532/2012). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-26)
27. Решение Анапского городского суда по делу 2а-5327/2016. Дата обращения 25.02.2021 -anapa-gor--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud\_delo&srv\_num=1&name\_op=doc&number=40224217&delo\_id=1540005&new=0&text\_number=1 [↑](#footnote-ref-27)
28. Решение Анапского городского суда по делу -1022/2017. Дата обращения 25.02.2021 - sudact.ru/regular/doc/NKN4vVD7wtrj/ [↑](#footnote-ref-28)
29. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 29.09.2020 N 88а-14908/2020 по делу N 2а-1871/2019. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-29)
30. Определение Верховного суда Российской Федерации от 12.05.2020 № 305-ЭС20-5023. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-30)
31. Определение Верховного суда Российской Федерации от 15.04.2021 № 308-ЭС21-3427). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-31)
32. Определение Верховного суда Российской Федерации от 11.12.2019 № АКПИ19-762. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; [↑](#footnote-ref-32)
33. Некипелова М.В., Изъюров Е.Ю., Огродовая Л.Я. Актуальные проблемы управления особо охраняемыми природными территориями регионального (республиканского) и местного значений в Республике Коми / Современное состояние и перспективы развития особо охраняемых территорий европейского Севера и Урала: материалы докладов Всероссийской научно-практической конференции (Сыктывкар, 8 - 12 ноября 2010 г.). Сыктывкар, 2011. С. 4 - 7 [↑](#footnote-ref-33)
34. Там же [↑](#footnote-ref-34)
35. Кузнецов, Д. В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах / Д. В. Кузнецов // Экологическое право. - 2011. - N 4. - С. 31-37. [↑](#footnote-ref-35)