

УДК 349.4**О некоторых изменениях в законодательстве о лечебно-оздоровительных местностях и курортах как особо охраняемых территориях****Саввина Людмила Яковлевна**

Старший преподаватель,
Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: savvina.l@mail.ru

Аннотация

В земельном и природоохранном законодательстве Российской Федерации все большее развитие получает правовое регулирование отношений по поводу лечебно-оздоровительных местностей и курортов как вида «особо охраняемых территорий». Федеральные законы от 28.12.2013 № 406-ФЗ (далее - Закон № 406) и от 04.08.2023 № 469-ФЗ (далее - Закон № 469), которые внесли поправки в Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее - Закон о курортах) и другие законодательные акты, в том числе в Земельный кодекс РФ, изменили правовое положение лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также округов санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, исключив их из состава особо охраняемых природных территорий. Отнесение земельных участков к землям данного вида особо охраняемых территорий влечет установление дополнительных ограничений и запретов в части хозяйственной и иной эксплуатации земли. В данной статье анализируются и обобщаются изменения законодательства Российской Федерации о лечебно-оздоровительных местностях и курортах. В ходе исследования выявляются признаки названных территорий, порядок их создания.

Для цитирования в научных исследованиях

Саввина Л.Я. О некоторых изменениях в законодательстве о лечебно-оздоровительных местностях и курортах как особо охраняемых территориях // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 10А. С. 121-126.

Ключевые слова

Особо охраняемые территории, земельные участки, подкатегории земель, особо охраняемые природные территории, зоны с особыми условиями использования территорий, правовой режим земель.

Введение

Согласно статьи 96 Главы XVII. ЗК РФ, посвященной землям особо охраняемых территорий, **земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов, не относились ни к одной из подкатегорий земель** особо охраняемых территорий и объектов (далее - ООТ).

Однако следует отметить, что правовой режим (статус) **самых лечебно-оздоровительных местностей и курортов**, как **отдельных объектов правового регулирования**, «...был установлен принятыми практически одновременно в 1995 г. Федеральными законами «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и «Об особо охраняемых природных территориях», которыми лечебно-оздоровительные местности и курорты рассматривались как разновидность особо охраняемых природных территорий (ООПТ) с аналогичной моделью правового регулирования отношений в их границах»¹.

Именно этот факт определял ограничения правового режима земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Так, по мнению О. А. Романовой, «градостроительная деятельность на территориях курортов должна быть подчинена целям их создания и функционирования, сохранения в надлежащем состоянии лечебных факторов и ресурсов, предотвращения их загрязнения и истощения... При этом территория курорта, как правило, совпадает с территорией исторически сложившегося населенного пункта, развитие которого может быть связано не только с осуществлением курортной деятельности. Поэтому застройка соответствующих территорий должна учитывать как все особенности функционирования и развития конкретного курорта, так и другие интересы местного населения»².

Основная часть

С 1 сентября 2024 г. вступил в силу подп. 1.1 п. 2 ст. 94 ЗК РФ, который выделил **земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов** как **отдельную, вторую подкатеорию земель ООТ**.

На 1 января 2024 года площадь земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов составила в целом по стране 29,9 тыс. га, то есть 0,1% от общей площади земель Российской Федерации.

Федеральные законы от 28.12.2013 № 406-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (далее - Закон № 406) и от 04.08.2023 № 469-ФЗ (ред. от 08.08.2024) (далее - Закон № 469), которые внесли поправки в Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее - Закон о курортах) и другие законодательные акты, в том числе в Земельный кодекс РФ (далее - ЗК РФ), изменили данную ситуацию.

Лечебно-оздоровительные местности, курорты и курортные регионы, созданные до дня вступления в силу Закона № 406-ФЗ, а также округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов,

¹ Романова О. А. Проблемы правового регулирования земельно-имущественных отношений на территориях российских курортов // Lex russica (Русский закон). 2019. № 5 (150). С. 149.

² Романова О. А. Правовые проблемы регулирования застройки территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3 (100). С. 201. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.100.3.200-208.

установленные до указанной даты в настоящее время не являются ООПТ (п. 11 ст.16 Закона № 469). До принятия данной нормы в литературе высказывалось мнение, что существует «два вида лечебно-оздоровительных местностей и курортов: 1) имеющие правовой режим ООПТ (созданы до вступления в силу Закона № 406-ФЗ); 2) не имеющие правовой режим ООПТ (созданы после вступления в силу Закона № 406-ФЗ)»³.

В то же время *особо охраняемые природные территории и их охранные зоны*, созданные до дня вступления в силу Закона № 406-ФЗ, сохраняются как ООПТ в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления (п. 3 ст. 10 Закона № 406), но это правило в настоящее время однозначно применимо ко *всем иным ООПТ*, которые ранее не относились к лечебно-оздоровительным местностям и курортам, что подтверждается судебной практикой (Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 27.06.2024 по делу № 88-16615/2024 (УИД 23RS0055-01-2023-000944-97)).

Закон о курортах с 01.09.2024 относит *лечебно-оздоровительные местности и курорты к особо охраняемым территориям и объектам, имеющим свои особенности в использовании и охране* (абзац 1 Преамбулы).

Статья 1 называет и курорты, и лечебно-оздоровительные местности просто *территориями*, а округ санитарной (горно-санитарной) охраны природного лечебного ресурса (далее также - округ санитарной (горно-санитарной) охраны) относит к зоне с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ), в границах которой предусматриваются обеспечивающие сохранение природных лечебных ресурсов ограничения использования земельных участков.

В границы округов санитарной (горно-санитарной) охраны включаются земли, земельные и лесные участки, части таких участков, обладающие природными лечебными ресурсами, водные объекты, части таких объектов, содержащие природные лечебные ресурсы. В целях охраны природных лечебных ресурсов в границы округов санитарной (горно-санитарной) охраны (за исключением округа санитарной охраны, устанавливаемого в целях охраны лечебного климата) в соответствии с положением об округах санитарной (горно-санитарной) охраны могут включаться также земли, земельные и лесные участки, части таких участков, водные объекты, части таких объектов, которые прилегают к месторождениям природных лечебных ресурсов, водным объектам, содержащим природные лечебные ресурсы.

В границах округа санитарной (горно-санитарной) охраны могут выделяться до трех зон (первая, вторая, третья), в отношении которых устанавливаются различные ограничения использования земельных участков.

Земельные участки в границах первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природного лечебного ресурса в свете последних изменений отнесены к ограниченным в обороте (подп.15 п. 5 ст. 27 ЗК РФ).

В соответствии со статьей 3 Закона о курортах в новой редакции территория может быть признана лечебно-оздоровительной местностью или курортом только в случае нахождения в границах данной территории *природного лечебного ресурса, сведения о котором внесены в государственный реестр курортного фонда Российской Федерации*.

Лечебно-оздоровительная местность и курорт могут иметь *федеральное или региональное значение* (ст. 3). До изменений выделялись еще и *местного значения*.

³ Лулева Е. В. К вопросу о правовом режиме земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов // Закон. 2023. № 10. С. 47.

Данным значением (федеральным или региональным) определяется то, какой орган будет принимать решение о признании территории лечебно-оздоровительной местностью, курортом или курортным регионом, об изменении их границ или их упразднении.

Получается, что только Преамбула относит курорты и лечебно-оздоровительные местности *именно к особо охраняемым территориям*.

Анализ нововведений позволяет выявить признаки данного вида особо охраняемых территорий.

Во-первых, нахождение *в границах* данной территории *природного лечебного ресурса*, которые Закон определяет как минеральные воды, лечебные грязи, имеющие лечебные свойства полезные ископаемые и специфические минеральные ресурсы, лечебные природные газы, а также лечебный климат. Классификация указанных природных лечебных ресурсов, их характеристики и перечень медицинских показаний и противопоказаний для санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации с применением таких природных лечебных ресурсов утверждены Приказом Минздрава России от 27.03.2024 N 143н.

Во-вторых, сведения о природном лечебном ресурсе должны быть внесены в *реестр курортного фонда Российской Федерации*.

В-третьих, наличие границ лечебно-оздоровительных местностей, а также курортов, сведения о которых должны содержаться в *обязательном приложении* к решению о признании территории лечебно-оздоровительной местностью, курортом или курортным регионом.

В-четвертых, признание территории лечебно-оздоровительной местностью, курортом или курортным регионом *на основании специальных* курортологических, гидрогеологических и других исследований.

В-пятых, границы лечебно-оздоровительных местностей и курортов на местности не устанавливаются.

Кроме того, произошедшие изменения коснулись всей системы основных понятий, применяемых в Законе о курортах.

Заключение

Таким образом, Законом № 406-ФЗ и Законом № 469-ФЗ внесена правовая определенность в части понятия и правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также округов санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов.

Тем не менее важным является оформление соответствующих изменений посредством государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на земельные участки и их ограничений в ЕГРН и в государственном реестре курортного фонда Российской Федерации.

Библиография

1. Лунева Е. В. К вопросу о правовом режиме земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов // Закон. 2023. № 10. С. 46-58.
2. Романова О. А. Правовые проблемы регулирования застройки территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3 (100). С. 200-208. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.100.3.200-208.
3. Романова О. А. Проблемы правового регулирования земельно-имущественных отношений на территориях российских курортов // Lex russica (Русский закон). 2019. № 5 (150). С. 148-160.
4. Выпханова Г. В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных

- местностях и курортах //Lex russica. – 2016. – №. 6 (115). – С. 119-131.
5. 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.
 6. Бетлей Е. И., Белокопытова Н. Ю. К вопросу о правовом режиме лечебно-оздоровительных местностей и курортов //Вестник СевКавГТИ. – 2017. – №. 1. – С. 65-68.
 7. Аливердиева М. А. Некоторые вопросы правового режима земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов //Закон и право. – 2020. – №. 11. – С. 99-100.
 8. Шавеева З. А. О привлечении к ответственности за нарушение правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов //Конституционно-правовые основы ответственности в сфере экологии. – 2019. – С. 404-407.
 9. Садовская О. В. О влиянии изменений законодательства на правовой режим курортов //Евразийский юридический журнал. – 2014. – №. 4. – С. 98-101.
 10. Ефименко Н. В. и др. Особо охраняемые природные территории как основа функционирования курортов //Курортная медицина. – 2013. – №. 2. – С. 74-77.

On Some Changes in the Legislation on Therapeutic and Recreational Areas and Resorts as Specially Protected Territories

Lyudmila Ya. Savvina

Senior Lecturer of the Department of Land,
Urban Planning and Environmental Law
Ural State Law University named after V. F. Yakovlev,
620137, 21 Komsomol'skaya str., Yekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: savvina.l@mail.ru

Abstract

In the land and environmental legislation of the Russian Federation, legal regulation of relations regarding health resorts and spas as a type of “specially protected areas” is increasingly being developed. Federal Laws of 28.12.2013 No. 406-FZ (hereinafter referred to as Law No. 406) and of 04.08.2023 No. 469-FZ (hereinafter referred to as Law No. 469), which amended Federal Law of 23.02.1995 No. 26-FZ "On Natural Healing Resources, Health Resorts and Resorts" (hereinafter referred to as the Law on Resorts) and other legislative acts, including the Land Code of the Russian Federation, changed the legal status of health resorts and resorts, as well as districts for the sanitary (mountain sanitary) protection of natural healing resources, excluding them from the list of specially protected natural areas. Classification of land plots as lands of this type of specially protected areas entails the establishment of additional restrictions and prohibitions in terms of economic and other exploitation of the land. This article analyzes and summarizes changes in the legislation of the Russian Federation on health resorts and spas. The study identifies the characteristics of the named territories and the procedure for their creation.

For citation

Savvina L.Ya. (2024) O nekotorykh izmeneniyakh v zakonodatel'stve o lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostyakh i kurortakh kak osobo okhranyaemykh territoriyakh [On Some Changes in the Legislation on Therapeutic and Recreational Areas and Resorts as Specially Protected Territories]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (10A), pp. 121-126.

Keywords

Specially protected areas, land plots, land subcategories, specially protected natural areas, zones with special conditions for the use of territories, legal regime of lands.

References

1. Luneva E.V. (2023) K voprosu o pravovom rezhime zemel' lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostei i kurortov [On the legal regime of lands of health-improving areas and resorts]. *Zakon* [Law], 10, pp. 46-58.
2. Romanova O.A. (2019) Pravovye problemy regulirovaniya zastroiki territorii kurortov i lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostei [Legal problems of regulating the development of territories of resorts and health-improving areas]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 3 (100), pp. 200-208. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.100.3.200-208.
3. Romanova O.A. (2019) Problemy pravovogo regulirovaniya zemel'no-imushchestvennykh otnoshenii na territoriyakh rossiiskikh kurortov [Problems of legal regulation of land and property relations in the territories of Russian resorts]. *Lex russica (Russkii zakon)* [Lex Russica (Russian Law)], 5 (150), pp. 148-160.
4. Vypkhanova G.V. (2016) Kontseptual'nye osnovy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostyakh i kurortakh [Conceptual foundations for improving legislation on health-improving areas and resorts]. *Lex russica*, 6 (115), pp. 119-131.
5. Navasardova E.S., Chechel' G.I., Nutrikhin R.V. (2019) Problemy pravovogo rezhima zemel' lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostei i kurortov [Problems of the legal regime of lands of health-improving areas and resorts]. *Gumanitarnye i yuridicheskie issledovaniya* [Humanitarian and Legal Research], 4, pp. 186-196.
6. Betlei E.I., Belokopytova N.Yu. (2017) K voprosu o pravovom rezhime lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostei i kurortov [On the legal regime of health-improving areas and resorts]. *Vestnik SevKavGTI* [Bulletin of SevKavSTU], 1, pp. 65-68.
7. Aliverdieva M.A. (2020) Nekotorye voprosy pravovogo rezhima zemel' lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostei i kurortov [Some issues of the legal regime of lands of health-improving areas and resorts]. *Zakon i pravo* [Law and Justice], 11, pp. 99-100.
8. Shaveeva Z.A. (2019) O privilechenii k otvetstvennosti za narushenie pravovogo rezhima lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostei i kurortov [On bringing to responsibility for violation of the legal regime of health-improving areas and resorts]. *Konstitutsionno-pravovye osnovy otvetstvennosti v sfere ekologii* [Constitutional and Legal Foundations of Responsibility in the Field of Ecology], pp. 404-407.
9. Sadovskaya O.V. (2014) O vliyaniy izmenenii zakonodatel'stva na pravovoi rezhim kurortov [On the impact of legislative changes on the legal regime of resorts]. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian Law Journal], 4, pp. 98-101.
10. Efimenko N.V. et al. (2013) Osobo okhranyaemye prirodnye territorii kak osnova funktsionirovaniya kurortov [Specially protected natural areas as the basis for the functioning of resorts]. *Kurortnaya meditsina* [Resort Medicine], 2, pp. 74-77.