

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Г. В. Выпханова*

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ И КУРОРТАХ

Аннотация. 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. Законодательные инициативы, разработанные в отсутствие официальной концепции (стратегии) государственной политики развития курортного дела и без учета особой значимости этих территорий, приведут к значительному снижению уровня их защиты и охраны. Отказ от действующей классификации курортов повлечет за собой отмену законодательной и нормативной правовой базы в данной сфере регионального и муниципального уровней. Для повышения эффективности использования курортных территорий в России, обеспечения их охраны необходимо совершенствование правового регулирования всего комплекса общественных отношений в курортной сфере на научно обоснованной концептуальной основе, в первую очередь положениях концепции устойчивого развития. Она имеет принципиально важное значение для обеспечения устойчивого развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов, направленного на достижение баланса экономических, социальных и экологических интересов и потребностей, а также учитывающего природно-климатические и другие особенности этих территорий. Перспективным для лечебно-оздоровительных местностей и курортов является ландшафтный подход, поскольку, как правило, они представляют собой уникальные ландшафты с лечебными природными ресурсами. Несмотря на отсутствие в России ландшафтного законодательства, использование ландшафтного подхода как инструмента территориального планирования для развития этих территорий имеет особое значение, поскольку он позволяет сначала оценить территорию в зависимости от свойств и состояния ландшафта, а затем принимать градостроительные и другие решения. Не менее значим для совершенствования законодательства в области использования и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов разработанный в доктрине экологического права экосистемный подход. Совершенствование правового регулирования отношений в данной сфере на основе этих концептуальных подходов должно реализовываться через пакетный принцип развития специального законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, согласованного с нормами смежных отраслей законодательства — природоресурсного, санитарно-эпидемиологического, градостроительного и др.

© Выпханова Г. В., 2016

* Выпханова Галина Викторовна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
viphanova@mail.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, курорты, курортное дело, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, природопользование.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.119-131

Наметившиеся в последнее время тенденции реформирования законодательства, определяющего правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов, вызывает необходимость оценки его состояния и определения перспектив совершенствования исходя из сложившихся факторов и условий.

Изменение экологического, природоресурсного, градостроительного и других отраслей законодательства, относящегося к данной области правового регулирования, осуществляется в отсутствие официальной концепции (стратегии) государственной политики развития курортного дела. Попытки разработки такого документа, предпринимавшиеся более чем 10 лет назад, так и не достигли конечного результата. Разработанная Концепция государственной политики развития курортного дела в Российской Федерации, одобренная решением коллегии Минздрава РФ от 24 июня 2003 г. № 11¹, не была принята Правительством РФ. Несмотря на то что включенные в Концепцию понятия (курорт, курортное дело (деятельность), природные лечебные ресурсы и т.д.), а также требования и положения содержали природоохранную и природоресурсную составляющие, в целом она стала отражением традиционного рассмотрения в России санаторно-курортного дела как составной части государственной политики в сфере здравоохранения.

Такой же подход был сохранен и в последующих программных документах, причем с постепенным исключением экологических параметров. Так, в государственной программе РФ «Развитие здравоохранения», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 2511-р² (утратило силу), в числе причин снижения качества и эффективности оказания санаторно-курортной помощи выделялись: нерациональное использование природных лечебных ресурсов; отсутствие работ

в области их разведки и выявления перспективных участков под лечебно-оздоровительные местности; негативное влияние прогрессирующего износа материально-технической базы санаторно-курортных учреждений и инфраструктуры курортов на их экологическую и санитарно-эпидемиологическую ситуацию.

При этом оценка масштабов состояния и проблем санаторно-курортного фонда представляется затруднительной в силу противоречивости данных государственной статистики и других источников. Например, как указывается в названной программе, в 2011 г. в системе санаторно-курортного лечения функционировало 398 учреждений, из которых 387 санаториев. По другим источникам в последние годы в России насчитывается более 1 927 санаторно-курортных организаций³. Такие данные в государственной программе РФ «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294⁴, вообще отсутствуют. В программных мероприятиях предусматривается создание и развитие конкурентных рынков, последовательная демонополизация экономики в сфере здравоохранения, включая санаторно-курортное лечение, создание условий для развития государственно-частного партнерства в данной области. В показателях (индикаторах) подпрограммы по санаторно-курортному лечению отсутствует связь с экологическими и санитарно-эпидемиологическими характеристиками.

Между тем совершенствование развития курортного дела в России требует решения целого комплекса социально-экономических и экологических задач. К ним относятся не только обеспечение доступности для граждан санаторно-курортного и оздоровительного отдыха, уровня обслуживания, соответствующего мировым стандартам, но и создание условий для организации рационального природополь-

¹ URL: <http://www.lawmix.ru/med/6712> (дата обращения: 1 сентября 2015 г.).

² СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8019.

³ Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss/ (дата обращения: 1 сентября 2015 г.).

⁴ СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2057.

зования, функционирования курортно-рекреационной системы, основанной на соблюдении требований охраны окружающей среды, неистощительного использования, воспроизводства и охраны природных лечебных ресурсов на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В России лечебно-оздоровительными местностями и курортами признано значительное число территорий России. В благоприятных климато-геологических условиях Минеральных Вод, Черноморского побережья Кавказа, на Северо-Западе и в Средней полосе России, в Калининградской области, на Алтае, Урале, в Сибири, Приморье и других регионах располагается большинство санаторно-курортных организаций. В их числе — санатории, санаторные оздоровительные лагеря, санатории для родителей с детьми, детские санатории, бальнео-, грязе- и водолечебницы.

Следует отметить, что официальные данные практически не дают объективной информации о площади земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, об экологической обстановке на этих территориях, о состоянии лечебных природных ресурсов, качестве окружающей среды, состоянии природопользования в целом, что свидетельствует о проблемах в учетной или учетно-регистрационной функции управления этой сферой.

По данным на 1 января 2009 г., площадь земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов составила 30,7 тыс. га (0,08 % от площади земель особо охраняемых природных территорий, на которые приходится 34 214,9 тыс. га). Эти цифры меньше площади земель рекреационного назначения — 0,2 млн га (0,5 %) и со-поставимы с площадью земель историко-культурного назначения — 13,1 тыс. га (0,04 %)⁵. По сведениям государственной статистической отчетности, из общей площади земельного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 г. на земли особо охраняемых территорий и объектов приходилось 2,1 % (36,5 млн га).

Информация о площади входивших в их состав земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов отсутствует⁶. Эти цифры не коррелируют с данными государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2013 году», в котором указывается, что всего в Российской Федерации насчитывается более 13 тыс. особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, общая площадь которых составляет более 200 млн га (с учетом морской акватории), что составляет 11,9 % от площади территории России (в 2012 и 2011 гг. данный показатель составлял 11,8 и 11,7 % соответственно)⁷.

Аналогичные недостатки характерны для информации об использовании лечебных природных ресурсов, о состоянии окружающей среды на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов. В ежегодных докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации таких сведений нет. В докладе за 2011 г. лишь указывается на экологическое благополучие большинства лечебно-оздоровительных местностей и курортов, достигнутое благодаря своевременным плановым предупредительным мерам по ограничению вредного воздействия на окружающую среду⁸.

Однако реальная обстановка иная. Например, по данным Общественной палаты Ставропольского края, в регионе Кавказских Минеральных Вод, где сосредоточено большое количество бальнеологических курортов, насчитывается 22 аварийные скважины глубиной от 70 до 3 000 м, девять из которых находятся в опасном, особо критическом состоянии. Все они подлежат ликвидации либо консервации, так как несут угрозу обвала грунта, засыпающего источник, или возможного неуправляемого излива минеральной воды. Срочной реконструкции требует 41 минералопровод общей протяженностью 51 км. Лишь треть из 370 расположенных в регионе скважин используется

⁵ Федеральный портал. URL: <http://www.protown.ru/information/hide/2633.html> (дата обращения: 2 сентября 2015 г.).

⁶ Оводов А. А. Интервью с заместителем директора Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации А. И. Окуневым // Юрист. 2012. № 19. С. 4—5.

⁷ Сайт Минприроды. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130175> (дата обращения: 2 сентября 2015 г.).

⁸ Сайт Минприроды. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130175> (дата обращения: 2 сентября 2015 г.).

для добычи минеральной воды. Из-за отсутствия надлежащего мониторинга за использованием гидроминеральных ресурсов изменяется химический и газовый состав минеральных вод, продолжается их бактериальное и химическое загрязнение⁹. Эта информация характеризует только один из видов природопользования в регионе, показывает состояние инфраструктуры и ее влияния на гидроминеральные ресурсы, относящиеся к числу основных источников, используемых для оказания услуг в курортной сфере. Для российских курортов характерны также другие факторы и условия, оказывающие негативное влияние на состояние окружающей среды, экологическую обстановку, и, кроме того, снижающие качество предоставляемых услуг на курортах и в курортных регионах.

Так, Роспотребнадзор выделяет различные экологические проблемы расположенных на территории 44 субъектов Российской Федерации курортов федерального и муниципального значения, в которые входят в том числе 3 448 санаториев и учреждений отдыха местного значения. Основными источниками загрязнения атмосферного воздуха в черте курортов (особенно городов-курортов) являются объекты теплоэнергетики и автотранспорт, а также в некоторых случаях водозабор минеральных вод (источник сероводорода) и бальнеолечебницы. Причем для некоторых санаториев характерно отсутствие отдельной от бальнеолечебниц системы канализации. Ряд курортов работают без разработанных проектов санитарной охраны курортов, а в некоторых из них не выполняются ограничительные и запретительные мероприятия в первой зоне санитарной охраны курорта¹⁰.

Для повышения эффективности использования курортных территорий в России, обеспечения их охраны необходимо совершенствование правового регулирования всего комплекса общественных отношений в курортной сфере. Между тем последние изменения законода-

тельства о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, равно как и законодательные инициативы в этой сфере, являются предметом активных дискуссий и неоднозначных оценок на различных уровнях среди ученых и специалистов-практиков.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты традиционно относились к отдельной самостоятельной категории особо охраняемых природных объектов и территорий с установлением особого правового режима их использования и охраны в соответствии с нормами Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹¹. Однако еще в конце 2013 г. из Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹² был исключен раздел VIII «Лечебно-оздоровительные местности и курорты»¹³. Одновременно из видов особо охраняемых природных территорий были исключены лечебно-оздоровительные местности и курорты. Примечательно, что еще в Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р¹⁴, лечебно-оздоровительные местности и курорты не выделялись.

Эти изменения нельзя признать правомерными и позитивными. В границах таких территорий имеются в различном соотношении уникальные природные ландшафты, природные комплексы, природные объекты и природные ресурсы, которые, несмотря на их использование в курортных и лечебно-оздоровительных целях, имеют признаки особо охраняемых природных территорий и требуют установления особого правового режима их использования, воспроизводства и охраны на уровне специального федерального закона. Регулирование этих отношений нормами Федерального закона

⁹ Общественная палата Ставропольского края. 2015. Март — апрель. № 14—15. С. 1, 4.

¹⁰ Письмо Роспотребнадзора от 23 декабря 2008 г. № 01/15421-8-32 «О санитарно-эпидемиологическом состоянии курортов» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

¹² СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹³ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6971.

¹⁴ СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 462.

«О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» представляется обоснованным и оправданным, несмотря на то, что он требует существенной переработки и совершенствования. В этой связи нельзя согласиться с мнением об отсутствии необходимости в таком законе и определении правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов только Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁵.

В действительности проблема гораздо шире. Она заключается не в конкурировании норм двух федеральных законов, а в обеспечении согласованного правового регулирования отношений в курортной сфере в целом нормами специального законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, а также земельного, водного, другого природоресурсного, природоохранного законодательства, градостроительного, санитарно-эпидемиологического и иных отраслей законодательства.

Однако, как показывает анализ последних законодательных инициатив, в той или иной мере связанных с лечебно-оздоровительными местностями и курортами, заложенные законодателем негативные тенденции получили закрепление и развитие в последних законопроектных документах — проектах федеральных законов № 555656-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Законопроект № 555656-6), «О курортном регионе “Особо охраняемый эколого-курортный регион Кавказские Минеральные Воды”» (далее — законопроект о КМВ).

Законопроект № 555656-6 предусматривает отмену классификации курортов на курорты федерального, регионального и местного значения, что влечет за собой изменение их правового статуса, условий финансирования, перераспределение полномочий органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, в том числе в части признания территорий лечебно-оздоровительными местностями или курортами. При этом не учитываются закрепленные действующим законодательством особенности

лечебно-оздоровительных местностей или курортов, а также их особая значимость. Отмена действующей классификации курортов приведет к отмене законодательной и нормативной правовой базы в данной сфере регионального и муниципального уровней.

Предлагаемые изменения приведут к значительному снижению уровня защиты и охраны курортов и лечебно-оздоровительных местностей. В частности, включенное в Законопроект № 555656-6 определение округа санитарной (горно-санитарной) охраны существенно ухудшит защиту, охрану и сохранение курортных территорий, поскольку в отличие от действующего определения направлено на защиту только природных лечебных ресурсов, а не территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей, в границах которых они расположены. Предлагается также исключить положение о том, что внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района).

В настоящее время курорты, кроме природных лечебно-оздоровительных ресурсов, имеют систему технических (питьевые галереи, бюветы, ванные здания, бассейны, курортные парки и др.) и медико-организационных ресурсов, включая лечебно-профилактические учреждения: санатории, курортные поликлиники и другие учреждения для лечения и отдыха. На территории курортов возможно оказание медицинской (санаторно-курортной) помощи и услуг различного профиля. В связи с этим охрана только природных лечебных ресурсов приведет к значительному снижению уровня защиты таких территорий.

Данные предложения противоречат Федеральному закону от 23 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹⁶, согласно которому санаторно-курортное лечение включает в себя медицинскую помощь, осуществляющую медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях на основе использования природных лечебных ресурсов в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах.

¹⁵ Гафина Л. М. Правовая охрана ландшафтного разнообразия в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 129.

¹⁶ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Законопроектом допускается в границах первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов строительство и эксплуатация объектов лечебно-оздоровительного, туристско-рекреационного, физкультурно-оздоровительного и спортивного назначения, предназначенных для организации отдыха и использования населением указанных природных лечебных ресурсов (абз. 4 п. 5 ст. 15). Данная норма противоречит правовому режиму, установленному для первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, которая устанавливается исключительно для охраны природных лечебных ресурсов, содержащихся в недрах и расположенных в местах неглубокого залегания. На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

Законопроектом № 555656-6 предусмотрена возможность ведения хозяйственной и иной деятельности на территории второй зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, хотя и с соблюдением установленных нормативов и требований в области охраны окружающей среды (абз. 3 п. 6 ст. 15), также противоречит правовому режиму данной зоны. В ее границы предлагается включать территории, с которых происходит сток поверхностных и грунтовых вод к месторождениям лечебных грязей и минеральных вод, минеральным озерам и лиманам, местам неглубокого залегания незащищенных минеральных вод, а также на которых расположены естественные и искусственные хранилища минеральных вод и лечебных грязей (абз. 1 п. 5 ст. 15).

В состав требований, определяющих правовой режим третьей зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов (п. 8 ст. 15 Законопроекта № 555656-6), необоснованно не включены ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, предусмотренные абз. 3 п. 3 ст. 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Данные виды деятельности противоречат целевому назначению третьей зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, ко-

торая устанавливается в целях охраны лесов, лесопарков, парков и других зеленых насаждений, имеющих лечебно-оздоровительные свойства и выполняющих санитарно-гигиенические функции, а также лечебного климата, ближайших областей питания и участков разгрузки минеральных вод и водосборных площадей месторождений лечебных грязей (п. 8 ст. 16 Законопроекта № 555656-6).

При определении статуса санаторно-курортных организаций в ст. 13 Законопроекта № 555656-6 необоснованно исключено требование о сохранении лечебно-оздоровительной специализации при реорганизации санаторно-курортных организаций, предусмотренное в п. 2 ст. 15 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Исключение данного требования противоречит закрепленному в преамбуле Закона положению о том, что природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов Российской Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения.

Законопроектом № 555656-6 предлагается исключить из курортного фонда Российской Федерации курортные регионы (районы), что также представляется неправомерным. Курортный регион (район), представляющий собой территорию с компактно расположенными на ней курортами, объединенную общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны, подпадает под признаки лечебно-оздоровительной местности, понятие и правовой режим которой определяется Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Курортный регион (район), кроме того, представляет собой территорию, располагающую природными лечебными ресурсами, особенности использования и охраны которых также устанавливаются данным Законом.

Необоснованным представляется и исключение из понятия природных лечебных ресурсов открытого перечня их видов, который в действующей редакции Закона правомерно содержит в себе природные объекты и природные условия (минеральные воды, лечебные грязи, лечебный климат и др.), используемые для профилактики и лечения заболеваний и организации отдыха. В данный перечень следует включить и предназначенные для использования в этих целях указанные природные лечебные ресурсы.

Принятие специального федерального закона, регулирующего деятельность на территориях конкретного региона (района), на что направлен Законопроект о КМВ, вызывает необходимость согласования между собой правовых норм общего и специального законодательных актов, а не исключения курортных регионов (районов) из состава курортного фонда Российской Федерации.

Законопроектом о КМВ определяется правовой режим территорий, входящих в состав курортного региона «Особо охраняемый эколого-курортный регион Кавказские Минеральные Воды». В статье 5 Законопроекта указано, что охрана природных лечебных ресурсов на территории курортного региона осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Соответственно, нормы Законопроекта № 555656-6 и Законопроекта о КМВ в этой части противоречат друг другу.

Законопроект о КМВ, претендующий стать основным регулятором правовых отношений в курортном регионе, содержит ряд спорных положений, в том числе в части обоснованности передачи управляющей компании полномочий по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, расположенными в границах территории лечебно-оздоровительного кластера. Такими полномочиями, согласно Земельному кодексу РФ, наделены органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Законопроект № 555656-6 и Законопроект о КМВ имеют и другие недостатки, в том числе связанные с коррупционными факторами, а также несоответствия действующему земельному, градостроительному, экологическому законодательству. Их устранение требует системного подхода при изменении законодательства в данной сфере.

Совершенствование правового регулирования санаторно-курортной деятельности, включая комплекс отношений по использованию и охране лечебных природных ресурсов, обеспе-

чению функционирования лечебно-оздоровительных местностей и курортов, необходимо осуществлять на научно обоснованной концептуальной основе.

В первую очередь речь идет о концепции устойчивого развития, основы которой были заложены на Конференции ООН по проблемам окружающей среды (Стокгольм, 1972 г.)¹⁷, конкретизированы в Декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.)¹⁸ и нашли отражение в российском законодательстве. В Основных положениях государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, одобренных Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236¹⁹, в числе направлений, нацеленных на создание условий, позволяющих реализовать конституционное право граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде, предусматривается развитие системы природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения. В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440²⁰, определены критерии принятия решений и показатели устойчивого развития, характеризующие, в частности, качество жизни, включая продолжительность жизни человека (ожидаемой при рождении и фактической), состояние его здоровья. В состав целевых параметров устойчивого развития предлагается включать характеристики состояния окружающей среды, экосистем и охраняемых территорий. Эти показатели принципиально важны для обеспечения устойчивого развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов, направленного на достижение баланса и согласование имеющих нередко противоположную направленность экономических, социальных и экологических интересов и потребностей, с учетом природно-климатических и других особенностей этих территорий.

Именно в таком контексте концепция устойчивого развития получила закрепление в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации

¹⁷ Действующее международное право : в 3 т. / сост. : Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1997. Т. 3. С. 682—687.

¹⁸ Действующее международное право. С. 682—687.

¹⁹ СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

²⁰ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

ции на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г.²¹, в которых предусмотрен принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. В статье 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²² в числе принципов охраны окружающей среды также закреплен принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

Многочисленные проблемы лечебно-оздоровительных местностей и курортов, о чем свидетельствуют вышеупомянутые статистические данные, убедительно доказывают необходимость обеспечения развития этих территорий на основе данного подхода. Однако в нормах Закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» концепция устойчивого развития не нашла отражения ни в принципах, ни в других положениях. Следует отметить декларативное провозглашение принципов государственной политики в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации в преамбуле Закона. В нормах Закона такие принципы отсутствуют. Для восполнения данного пробела представляется целесообразным, во-первых, закрепление в Законе принципа устойчивого развития и, во-вторых, определение экологических индикаторов (показателей) устойчивого развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В тесной взаимосвязи с концепцией устойчивого развития находится ландшафтный подход, использование которого как инструмента территориального планирования также представляется необходимым в данной сфере, поскольку он позволяет сначала оценить терри-

торию в зависимости от свойств и состояния ландшафта, а затем принимать градостроительные и другие решения, разрабатывать проектную документацию, составлять документы, содержащие природоохранные и другие сведения, осуществлять управленческую и хозяйственную деятельность²³. Ландшафтный подход представляется перспективным для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, поскольку они зачастую представляют собой, как правомерно отмечается в научной литературе, уникальные ландшафты с лечебными природными ресурсами²⁴.

Термин «ландшафт» достаточно часто встречается в природоресурсном (земельном, лесном, водном и др.) и природоохранном законодательстве. Например, как следует из норм Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», при принятии решений о создании особо охраняемых природных территорий учитывается наличие в границах соответствующей территории участков природных ландшафтов и культурных ландшафтов, представляющих собой особую эстетическую, научную и культурную ценность. Несмотря на то что такой критерий не установлен Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (пп. «б» п. 1 ст. 2), учет особенностей ландшафта предусматривается в подзаконных нормативных правовых актах в данной сфере. Так, согласно п. 13 Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425²⁵, границы второй зоны устанавливаются для природных лечебных факторов, не относящихся к недрам, с учетом рельефа и ландшафта местности.

Ландшафтно-климатические условия выделяются в числе главнейших факторов типизации курортов наряду с такими природными лечебными ресурсами, как минеральные воды, лечебные грязи, ландшафтно-климатические условия, что следует, в частности, из примени-

²¹ СПС «КонсультантПлюс».

²² С3 РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²³ Выпханова Г. В. Ландшафтный подход как способ обеспечения устойчивого развития территорий: концептуальные и правовые аспекты // Черные дыры в российском законодательстве. 2004. № 3. С. 422—430.

²⁴ Гафина Л. М. Указ. соч. С. 129.

²⁵ С3 РФ. 1996. № 51. Ст. 5798.

емых на практике методических документов. Так, Перечень курортов России с обоснованием их уникальности по природным лечебным факторам, утвержденный Минздравом РФ 22 декабря 1999 г. № 99/228²⁶, содержит признаки уникальных курортов, под которыми понимаются курорты, располагающие минеральной водой или лечебной грязью, ландшафтом, климатом, которые хотя бы в одном имеющем бальнеологическое значение компоненте пре-восходили все другие аналогичные природные лечебные факторы России; или отличающиеся большим разнообразием используемых типов и разновидностей минеральных вод, лечебных грязей, ландшафтно-климатических особенностей; или выделяющиеся необычным и благоприятным с бальнеологической точки зрения сочетанием отдельных компонентов, содержащихся в природном лечебном ресурсе, или таким же сочетанием самих природных факторов. По этим критериям в числе основных уникальных курортов России называются городакурорты — Большие Сочи, Анапа, курортный регион Кавказские Минеральные Воды (КМВ), расположенный в Ставропольском крае, включающий в себя крупные курорты Кисловодск, Пятигорск, Ессентуки и Железноводск.

Вместе с тем обеспечение использования и охраны ландшафтов лечебно-оздоровительных местностей и курортов как элемента их правового режима представляется проблематичным не только в связи с отсутствием в законодательстве предъявляемых к ним требований, но и в силу проблем легального определения понятия «ландшафт».

Единственным законодательным актом, в котором дано понятие природного ландшафта, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Согласно ст. 1 Закона под природным ландшафтом понимается территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.

Однако данное определение ландшафта, наряду с отсутствием законодательно закрепленной их классификации (типовизации), отличается от подходов, содержащихся в зарубежном и

европейском ландшафтном законодательстве. Для обеспечения развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также других территорий в России на основе ландшафтного подхода представляет интерес Европейская ландшафтная конвенция (Страсбург, 19 июля 2000 г.), выдвижение которой на подписание состоялось во Флоренции 20 октября 2000 г.²⁷ Ее целью является охрана ландшафта, управление и планирование, а также организация европейского сотрудничества в области ландшафта. В этой Конвенции дается понятие ландшафта как «единой территории, которая воспринимается таковой населением и чей характер является результатом взаимодействия природных и/или антропогенных факторов». При этом отмечается важная общественная роль ландшафта в культурных, экологических, природоохраных и социальных сферах, а также ландшафт признается ресурсом, благоприятным для экономической деятельности. Такое понимание позволяет рассматривать ландшафтный подход в качестве средства достижения устойчивого развития территорий, основанного на сбалансированных и гармоничных отношениях между социальными нуждами, экономической деятельностью и окружающей средой.

С другой стороны, в Конвенции признается важность ландшафта в качестве вклада в качество жизни людей — как в городах, так и в сельской местности, как на деградированных территориях, так и в регионах с высоким качеством жизни; как на исключительных по своей красоте территориях, так и в ничем не примечательных местностях. Исходя из этого значения ландшафта в Конвенции определены рамки ее распространения: она применяется как на всей территории, так и на отдельных частях сельских, городских и пригородных областей. Конвенция распространяется также на области суши, внутриматериковые и морские акватории, а также затрагивает исключительные по своей значимости ландшафты, а также ничем не выдающиеся территории. Тем самым предусмотренная в Конвенции концепция не ограничивает ландшафтный подход только природоохранными территориями, а распространяет его и на территории, находящиеся под антропогенным воздействием.

²⁶ Санаторно-курортное лечение : сб. нормат.-метод. документов. М., 2000.

²⁷ URL: http://alaros.ru/dokumenty/evropejskaja_landshaftnaja_konvencija.pdf (дата обращения: 3 сентября 2015 г.).

Широкое понимание ландшафтов и их дифференциация в европейском ландшафтном законодательстве наиболее приемлемы для применения ландшафтного подхода к лечебно-оздоровительным местностям и курортам, поскольку на их территориях находятся разные виды ландшафтов — от зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны с их особым законодательно установленным правовым режимом до урбанизированных курортных городов.

Для обеспечения ландшафтного развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов представляет интерес российский опыт законодательного регулирования ландшафтного планирования Байкальской природной территории, экологическое зонирование которой предусмотрено Федеральным законом от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»²⁸. В ходе ландшафтного экологического зонирования было выделено 9 типов экологических территорий (зон) — от полного запрета на хозяйственную деятельность до интенсивного развития с максимальным воздействием на природную среду региона:

- зона заповедного режима;
- территории заказников, национальных парков и буферные зоны заповедников;
- неосвоенные горные участки территорий, удаленных от крупных населенных пунктов и мест хозяйственной деятельности;
- территории существующего экстенсивного использования;
- зоны экстенсивного развития (сельскохозяйственного, транспортного);
- зоны регламентированного интенсивного развития, куда включены высоко значимые ландшафты и их компоненты при средней и низкой чувствительности к нагрузкам (основные виды хозяйствования — промышленное, строительное, транспорт, земледелие);
- территории с нарушенными природными функциями, имеющие высокую хозяйственную и эстетическую ценность и средний средозащитный потенциал (крупные населенные пункты, интенсивные транспортные магистрали и др.);
- ландшафты со средним и высоким средозащитным потенциалом, включая возмож-

ность восстановления естественным путем (леса, пастбища, другие сельскохозяйственные территории и т.д.);

- зоны восстановления сильно нарушенных высокочувствительных ландшафтов с низким средозащитным потенциалом.

При реализации ландшафтного подхода для лечебно-оздоровительных местностей и курортов ландшафтная программа Байкальской природной территории может быть использована в качестве примера планировочного инструмента территориального планирования.

Для правового обеспечения развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов представляет интерес региональное законодательство, регламентирующее создание и развитие экологических сетей (систем охраняемых природных территорий различного правового статуса), обеспечивающих устойчивость природных и культурных ландшафтов на входящих в их состав и прилегающих территориях и способствующих сохранению биологического и ландшафтного разнообразия территорий²⁹.

Принципиальное значение для совершенствования законодательства в сфере использования и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов имеет обоснованный в доктрине экологического права экосистемный подход³⁰. Как отмечается в научной литературе, такой подход является одним из основных принципов современного российского экологического права. Этот принцип обусловлен диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе. В праве он реализуется посредством установления требований по охране других природных объектов и окружающей среды в процессе землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования иными природными богатствами. В свое содержание он включает установление и осуществление мер по охране окружающей среды и природопользованию с учетом взаимозависимости явлений и процессов в экологической системе, т.е. учитывает все естественные и антропогенные факторы, создаваемые в процессе природопользования³¹.

²⁸ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

²⁹ Подробнее см.: Гафина Л. М. Указ. соч. С. 156—162.

³⁰ Подробнее см.: Бринчук М. М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1 С. 6—14.

³¹ Бринчук М. М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. 2002. № 5. С. 4.

Экосистемный подход предлагается применять к естественным экологическим системам. Под ними в Законе «Об охране окружающей среды» понимаются объективно существующие части природной среды, которые имеют пространственно-территориальные границы и в которых живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией. Такой подход применим и к лечебно-оздоровительным местностям и курортам, поскольку природные лечебные ресурсы, находящиеся в пределах данных территорий, а также расположенные вне их границ, находятся во взаимосвязи не только между собой, но и с другими компонентами окружающей среды. Эта взаимосвязь требует согласования и корреляции законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах не только с природоохранным, но и с земельным, водным, лесным и иным природоресурсным законодательством, регулирующим отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов, не отнесенных к лечебным. В качестве примера можно привести пп. 2 п. 2 ст. 44 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ³², которым запрещается сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, расположенные в границах первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В научной литературе вносятся предложения по согласованию норм законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах и законодательства о недрах. В частности, обосновывается необходимость уточнения предусмотренного в ст. 6 Закона «О недрах» вида пользования недрами — образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости). Пред-

лагается изложить рассматриваемую совокупность признаков, характеризующих значение особо охраняемых геологических объектов, следующим образом: «...имеющих особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, оздоровительное (лечебно-оздоровительное) и иное значение»³³.

Перспективы совершенствования законодательства о лечебных природных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах необходимо оценивать в контексте взаимодействия со сложным по своей структуре и содержанию законодательством об экологической и других видов безопасности, на проблемы которой указывается в научной литературе. Например, ученые обращают внимание на отсутствие единого концептуального подхода к правовому регулированию отношений в сфере использования природных ресурсов, собственности на природные ресурсы, охраны отдельных компонентов окружающей среды в контексте обеспечения национальной, экологической и энергетической безопасности России³⁴. Как предусматривается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537³⁵, одним из основных направлений обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации на среднесрочную перспективу является усиление профилактической направленности здравоохранения, ориентация на сохранение здоровья человека, что требует развития курортной сферы, организации эффективного использования лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Важная роль в правовом обеспечении курортного дела отводится градостроительному законодательству. Пунктом 5 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ³⁶ предусматривается установление градостроительных регламентов в соответствии с законодательством Российской Федерации применительно к землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

³² СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

³³ Ибрагимов В. Б. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Закон РФ «О недрах»: проблема согласования эколого-правовых норм // Экологическое право. 2015. № 1. С. 35.

³⁴ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М., 2014. С. 160.

³⁵ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

³⁶ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

В научной литературе при рассмотрении вопросов, связанных с территориями округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, обращается внимание на то, что их правовой режим определяется документами градостроительного зонирования, поскольку они чаще всего располагаются на землях населенных пунктов и учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем функционального зонирования, землеустройства, проектов районной планировки и генеральных планов развития территорий. Предлагается внесение сведений об округах санитарной и горно-санитарной охраны в правила землепользования и застройки без проведения публичных слушаний, что позволит осуществлять защиту лечебно-оздоровительных местностей и курортов более оперативно³⁷. Однако тем самым граждане лишаются возможности участия в решении вопросов, имеющих особую общественную значимость, а также затрагивающих их права и законные интересы.

Перспективы развития курортного дела связаны с государственно-частным партнерством, при реализации которого необходимо обеспечить баланс между публичными и частными интересами. Как отмечается в научной литературе, государственно-частное партнерство на земельных участках на особо охраняемых природных территориях является инструментом, позволяющим субъектам предпринимательства получать немалый доход при использовании такого государственного или муниципального недвижимого имущества, тем самым

удовлетворяются частные интересы. Одновременно оно направлено и на достижение социально полезного эффекта по реализации общественных интересов в рекреации, туризме и спорте и публичных интересов по сохранению уникальных ландшафтов и других неповторимых природных образований³⁸. Это в полной мере относится и к курортной сфере. Однако предпринимательская деятельность должна осуществляться в строгом соответствии с законодательно установленными требованиями рационального использования и охраны природных лечебных ресурсов на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов. При этом для них может быть установлен особый правовой режим. Так, постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. № 71³⁹ в Ставропольском крае (на территории городов-курортов Ессентуки, Железноводска, Кисловодска, Пятигорска, г. Лермонтова) создана особая экономическая зона туристско-рекреационного типа. Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1434⁴⁰ данная особая экономическая зона включена в туристический кластер (совокупность таких зон одного или нескольких типов).

Совершенствование правового регулирования отношений по использованию и охране природных лечебных ресурсов, развитию курортного дела должно основываться на вышеизложенных основных концептуальных подходах и реализовываться через пакетный принцип совершенствования специального закона о лечебно-оздоровительных местностях и курортах и смежного законодательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. — 2002. — № 5.
2. Бринчук М. М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. — 2008. — № 1.
3. Золотова О. А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал российского права. — 2013. — № 5.
4. Ибрагимов В. Б. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Закон РФ «О недрах»: проблема согласования эколого-правовых норм // Экологическое право. — 2015. — № 1.
5. Лунева Е. В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. — 2014. — № 2.

³⁷ Золотова О. А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 72.

³⁸ Лунева Е. В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. 2014. № 2. С. 29.

³⁹ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 892.

⁴⁰ СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 31.

6. Овадов А. А. Интервью с заместителем директора Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации А. И. Окуневым // Юрист. — 2012. — № 19.
7. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М., 2014.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON THERAPEUTIC AND HEALTH AREAS AND RESORTS

VYPHANOVA Galina Viktorovna — Doctor of Law, Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
viphanova@mail.ru
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. The most recent amendments to land and environmental legislations connected with exempting therapeutic and health areas and resorts from the list of Protected Areas have significantly diminished the legal regime of their regulation. Recent legislative initiatives developed in the absence of an official concept (strategy) of a state policy of resort business development and without taking into account the importance of these areas will result in significant deterioration of their protection and safety. The Resorts Classification Abandonment will lead to abolishing the existing legislative and regulatory basis in this sphere of regional and municipal regulation. To increase the efficiency of exploiting resort areas in Russia and to provide their protection and safety it is necessary to improve legal regulation of the whole complex of social relations in the resort sphere that should be based on scientifically grounded concept-oriented foundations and, in the first place, on the provisions of sustainable development. This is significantly important to provide sustainable development of therapeutic and health areas and resorts that is aimed at achieving the balance and reconciliation of mainly adverse economic, social and environmental interests and requirements that also take into account climate and natural peculiarities of these areas. The most promising for therapeutic and health areas and resorts is a landscape approach, because these areas are mainly unique landscapes with therapeutic natural resources. Despite the fact that in the Russian Federation there is no any landscape legislation, the application of the landscape approach as a means of territorial planning for the development of such areas is of special importance because it allows to, first, evaluate the area in accordance with its features and the condition of the landscape and, then, to make development and other decisions. The ecosystem approach developed within the framework of the doctrine of environmental law is not less important for improving legislation with regard to exploitation and protection of natural therapeutic resources, therapeutic and health areas and resorts. The improvement of legal regulation of relations in this sphere on the basis of these fundamental approaches should be implemented by means of a package principle of social legislation development with regard to therapeutic and health areas and resorts in accordance with the rules of related legislation, namely, sanitary epidemiological legislation, urban planning legislation and other branches of law.

Keywords: natural therapeutic resources, therapeutic and health areas, resorts, resort business, ecological safety, environmental protection, nature management

BIBLIOGRAPHY

1. Brinchuk, M. M. Integrated Environmental Management // Environmental Law. 2002. N. 5.
2. Brinchuk, M. M. The ecosystem approach in law // Environmental Law. 2008. N. 1.
3. Zolotova, O. A. The legal regime of lands of protected areas of natural objects and complexes // Russian Law Journal. 2013. N. 5.
4. Ibragimov, V. B. The Federal Law "On Protected Areas" and the Law of the Russian Federation "On the Subsoil Mineral Resources": The problem of harmonizing environmental law rules // Environmental Law. 2015. N. 1.
5. Luneva, Y. V. A public and private partnership in the field of development of recreation, tourism and sport on the land parcels especially protected natural areas // Jurist. 2014. N. 2.
6. Ovadov, A. A. An interview with the Director Deputy of the Department of Immovable Property of the Russian Federation Ministry of Economic Development A.I. Okunev // Jurist. 2012. N.19.
7. Natural resources legislation under the conditions of economy modernization in Russia: current problems of development / Ed. by N.G. Zhavoronkova. M., 2014.