

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Н. Г. Жаворонкова, \*

Г. В. Выпханова\*\*

## Проблемы совершенствования понятийного аппарата в сфере охраны и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов<sup>1</sup>

**Аннотация.** Статья содержит анализ теоретических проблем, связанных с понятийным аппаратом в санаторно-курортной сфере. Они во многом обусловлены комплексным характером правового регулирования отношений по использованию и охране природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов нормами законодательства о здравоохранении, гражданского, градостроительного, экологического, земельного, других отраслей законодательства. Соответственно, оценка легальных понятий должна охватывать сферу регулирования природоресурсных отношений, связанных с использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях; предоставления услуг, осуществления санаторно-курортной деятельности как составной части здравоохранения и социально-экономических отношений; территориального (пространственного) развития курортных территорий, лечебно-оздоровительных местностей; экологических отношений, обусловленных отнесением таких территорий к числу особо охраняемых. При исследовании базовых понятий — «лечебно-оздоровительная местность», «курорт» — рассмотрены такие их признаки, как «лечеб-

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения государственного контракта от 31 мая 2018 г. № 108/ОК на оказание услуг по проведению экспертно-аналитических исследований по теме: «Подходы к совершенствованию правового регулирования охраны и использования лечебно-оздоровительных местностей и курортов», заключенного между Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

© Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В., 2019

\* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Gavoron49@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

\*\* Выпханова Галина Викторовна, доктор юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

viphanova@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ные», «профилактические», «оздоровительные», выявлены противоречия в законодательстве, обоснована необходимость расширения критериев, являющихся основанием для придания территориям, обладающим лечебными природными ресурсами, соответствующего правового статуса. Показана необходимость расширения терминов и понятий, связанных с курортной сферой, — «курортная инфраструктура», «пользователь курортной инфраструктуры», «объект размещения» и др. Обоснованы другие предложения в контексте обсуждаемых в последнее время законодотворческих инициатив в рассматриваемой области.

**Ключевые слова:** лечебные природные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, курорт, санаторно-курортные организации, рациональное использование, воспроизводство и охрана, реестр курортного фонда, государственная политика, курортное дело, курортная инфраструктура.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.101.4.186-194

Одним из актуальных методологических вопросов правового регулирования отношений в санаторно-курортной сфере является понятийный аппарат. Он имеет определяющее значение для обеспечения правового режима природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, единообразного применения и совершенствования законодательства в данной области, формирования основ и реализации государственной политики.

Санаторно-курортное законодательство имеет исторически сложившийся понятийный аппарат. Происходящие в обществе процессы, экологические, инфраструктурные, финансовые и другие проблемы санаторно-курортного комплекса заставляют по-новому взглянуть на ставшие привычными понятия в контексте их теоретического обоснования и практического применения.

В условиях изменения законодательства об особо охраняемых природных территориях, земельного, градостроительного законодательства, а также появления законодательных инициатив, связанных с проектами новых редакций Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>2</sup> (далее — Закон «О природных лечебных ресурсах...»), возникает необходимость оценки и уточнения содержащихся в нем понятий и их определений. При этом следует учитывать комплексный характер правового регулирования этих отношений нормами законодательства о здравоохранении, гражданского, градостро-

ительного, экологического, земельного, других отраслей законодательства.

Следует отметить концептуальные несоответствия содержащегося в данном Законе 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. Тем самым предусмотренные в ст. 1 Закона «О природных лечебных ресурсах...» понятия отражают преимущественно природоресурсное содержание регулируемых отношений. С другой стороны, в них заложена концепция нормотворчества, стратегия развития и основные тренды осуществления государственной политики в области курортного дела, которое определяется как «совокупность всех видов научно-практической деятельности по организации и осуществлению лечения и профилактики заболеваний на основе использования природных лечебных ресурсов».

Для понимания сложности применения нормативно-правовой лексики к такому многогранному и синтетическому понятию стоит обратить внимание на попытки законодателя объединить сферы регулирования природоресурсных отношений, связанных с использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях; по предоставлению услуг, осуществлению санаторно-курортной деятельности как составной части здравоохранения и социально-экономи-

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

ческие отношения (охрана здоровья граждан и создание курортной инфраструктуры); территориальному (пространственному) развитию (курортная территория, лечебно-оздоровительная местность), экологические отношения, обусловленные отнесением таких территорий к числу особо охраняемых. При этом возникают вопросы, в какой части интересы территорий (прежде всего земельные, территориального развития) совпадают с интересами здравоохранения, а в какой не совпадают или не полностью совпадают с интересами экологической целесообразности и экономической эффективности, в частности охраны природных лечебных ресурсов и их рационального использования.

Это объективные сложности нормотворчества отягощены стремительными изменениями, происходящими в технологиях здравоохранения, оздоровления, социального, пространственного развития, глобализации экономики. А изменения законодательства не способствуют решению теоретических споров и практических проблем. Так, санаторно-курортное лечение, сформированное еще в советские времена в рамках системы здравоохранения, и в современный период продолжает регулироваться законодательством об охране здоровья граждан как медицинская помощь, осуществляемая медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) на основе использования природных лечебных ресурсов, в том числе в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах. При этом лечебно-оздоровительные местности и курорты, традиционно относившиеся к самостоятельному виду особо охраняемых природных объектов и территорий с установлением особого правового режима их использования и охраны в первоначальной редакции Закона «О природных лечебных ресурсах...», такой статус утратили в конце 2013 г. в результате исключения из Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>3</sup> разд. VIII «Лечебно-оздоровительные местности

и курорты». Хотя, 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<sup>4</sup>.

Рассматривая особенности понятийного аппарата в курортной сфере, в области природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов в контексте опыта и основных тенденций правоприменения, эффективности природопользования и стратегии социально-экономического развития страны, следует отметить несколько проблем, носящих не только методологический (понятийный, синтаксический, смысловой), но и сугубо практический характер. К ним можно отнести:

- современное осмысление понятия «лечебно-оздоровительная местность», «курорт», их правовой статус, организационное и экономическое содержание курортной деятельности;
- соотношение понятий и особенностей санаторно-курортного регулирования в различных законах и подзаконных нормативных правовых актах;
- вопросы природопользования, особенно землепользования, выделения «лечебных факторов и ресурсов» как отдельных объектов правового регулирования;
- вопросы медицинского характера — лечение, оздоровление, реабилитация, статус санаториев и других лечебных учреждений;
- перспективы, стратегии, планы, концепции использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и бальнеологических курортов.

Эти и другие проблемные вопросы требуют рассмотрения во взаимосвязи с понятийным аппаратом, который отражает взгляды, подходы, концепции, традиции, тенденции нормотворчества и одновременно создает правовое поле, нормативную среду для решения. В связи с этим в научной литературе правомерно ставятся вопросы понятийного аппарата в курортной сфере<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>4</sup> Федоркина В. В. Природные лечебные ресурсы курортов: понятие и особенности их использования // Экологическое право. 2010. № 4. С. 31.

<sup>5</sup> См.: Бабич М. Е. Пробелы законодательства о курортах и перспективы введения курортного сбора в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 11. С. 96—105.

Сложность его оценки связана еще и с недостаточно обоснованным употреблением терминов и определений в законодательстве, зачастую не несущих в строгом понимании правового смысла. Это относится, например, к часто употребляемому термину «оздоровление», не имеющему критериев и порогов, позволяющих точно измерить эффективность «оздоровления» в зависимости от «лечебной местности».

Кроме того, применительно к курортной сфере в разных законодательных актах и даже в тексте одного закона используются разные термины. Например, в ст. 40 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>6</sup> предусмотрено осуществление санаторно-курортного лечения медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях (п. 3). Тогда как в п. 4 данной статьи указано, что санаторно-курортное лечение направлено на активацию защитно-приспособительных реакций организма в целях профилактики заболеваний, оздоровления. Хотя в понятии санаторно-курортного лечения в числе целей оздоровительные не выделены. Толкование данных норм не позволяет однозначно определить, включается ли оздоровление в профилактические цели либо является самостоятельной целью. Данный вопрос имеет принципиальное значение в контексте понятий, содержащихся в Законе «О природных лечебных ресурсах...». Несмотря на то что данным Законом предусматривается понятие «лечебно-оздоровительная местность», в ее признаках выделен такой целевой критерий, как «организация лечения и профилактики заболеваний», а «оздоровление» не указывается.

Аналогичные вопросы возникают и в части содержащегося в действующей редакции Закона «О природных лечебных ресурсах...» понятия курорта, который определяется как «освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры». Такие признаки (критерии) данного понятия, как «лечебные»,

«профилактические», «оздоровительные», не уточнены и не легализованы, хотя они характеризуют понятия, фундаментальные для законодательства о курортах.

Такие же проблемы возникают и в отношении предусмотренного этим Законом определения понятия «природные лечебные ресурсы» — минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха». Приведенный перечень и отнесение природных ресурсов к «лечебным» достаточно условно, тем более неясно разграничение между терминами «лечебные» и «профилактические» наряду с «оздоровительными», «рекреационными».

В указанном определении содержится некий неполный перечень лечебных ресурсов, с одной стороны, с другой — сложно понимаемое в нормотворчестве определение «другие природные объекты и условия», что в равной мере может относиться к неопределенному кругу понятий и условий. Например, в широком понимании и климат, и многие сочетания природных условий могут быть как «лечебными», так могут и не оказывать такого воздействия в зависимости от внешних условий и состояния организма человека.

На наш взгляд, на законодательном уровне исчерпывающего перечня «лечебных» ресурсов закреплено быть не может, так как меняется само понимание «лечения» и подходы к «оздоровлению». Поэтому в Законе «О природных лечебных ресурсах...» следует избегать конкретных перечней ресурсов, факторов, условий, оставляя право и возможность их динамичного выявления и определения в подзаконных актах, например Минздрава РФ, специальных центрах сертификации.

Согласно п. 1 ст. 2.1 Закона «О природных лечебных ресурсах...» 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 примене-

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

нию в лечебно-профилактических целях уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Таким органом власти является Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России). Согласно п. 5.2.196 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 608<sup>7</sup>, на это министерство 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 России не принят.

Содержащееся в Законе «О природных лечебных ресурсах...» определение понятия «курорт» свидетельствует о том, что его основой является наличие «лечебного природного» ресурса, привязанного в той или иной мере к лечебной местности. Соответственно территориальный признак, характеризующийся обязательным наличием совокупности определенных «природных лечебных ресурсов», является базовым в понятии «курорт».

Использование курорта в лечебно-профилактических целях как особо охраняемой территории, располагающей природными лечебными ресурсами, возможно при условии создания необходимых для их эксплуатации зданий и сооружений, включая объекты инфраструктуры — лечебной, технической, транспортной и т.д. В современных условиях возникают потребности пересмотра этой концепции под углом зрения инновационности и многовекторности развития территорий.

В понятии курорта следует выделять также характеристику, имеющую административно-поселенческий и содержательный характер, которая, например, имеет правовое выражение в постановлениях (решениях) Правительства РФ о присвоении статуса курорта отдельным административно-территориальным единицам (город-курорт, курортный округ, муниципальный курорт). При этом в официальных документах

о статусе курорта следует указывать в качестве основной характеристики «профиль» курорта — лечебный, восстановительный, климатический, морской, горный и т.д. Как отмечалось выше, в законодательстве о курортах и в подзаконных нормативных правовых актах не раскрывается содержание понятий «лечебно-профилактические цели», «лечебно-оздоровительные цели» и «рекреационные цели». Однако указанные термины нередко употребляются в законодательстве в составе иных сложных терминов и конструкций.

Аналогичный круг вопросов возникает и в отношении легального понятия «лечебно-оздоровительная местность», которое определяется как «территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения». В данном определении также требуется уточнение, что такое «оздоровительная» местность и в чем различие между «рекреационной», «лечебной» и «оздоровительной» местностью. Требуется разъяснения и уточнения одновременное употребление понятий «местность» и «территория». При этом следует исходить из того, что «местность» — часть ландшафта, территория, часть территории, часть поверхности (пространства), имеющая границы. В Законе «О природных лечебных ресурсах...» должно быть понятное и логичное разделение этих понятий, учитывая существующее между ними противоречие — местность и территория могут обладать уникальной природной лечебной особенностью, но не иметь соответствующего правового статуса, не выделяться в качестве «лечебно-оздоровительной» и, следовательно, не охраняться. Весьма распространенной является ситуация, когда до признания территории лечебной уникальный ресурс нерационально используется и даже уничтожается. На наш взгляд, в Законе «О природных лечебных ресурсах...» может быть предусмотрен вариант «резервной», «перспективной» территории на период сбора и подготовки документов о признании территории лечебной.

Признание «территории» лечебно-оздоровительной «местностью» или курортом осуществляется в зависимости от ее значения

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

Правительством РФ, соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований. Законодательно закреплено деление курортов на курорты федерального, регионального и местного значения. При этом возникает вопрос о возможностях федеральных, региональных и местных органов управления. Поскольку признание территории курортом связано с большими инвестициями, обустройством территории, охраной, развитием инфраструктуры, то какова должна быть заинтересованность местных и региональных властей в оформлении статуса курорта? Очевидно, что даже на федеральном уровне ощущается острая нехватка средств на социальные проекты, поэтому новые курорты не будут появляться прежде всего по экономическим причинам, а не из-за отсутствия (наличия) лечебных свойств территорий. Это тем более важно для понятийного аппарата, так как закон о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, на наш взгляд, не должен регулировать исключительно существующие положения, вытекающие еще из советской системы курортологии, а должен прежде всего стимулировать создание и повышение конкурентоспособности деятельности экономических агентов, образованию новых отношений в сфере отдыха, лечения, профилактики, туризма, в том числе лечебного. В связи с этим следует ввести в законодательство о туризме, об охране окружающей среды, в документы стратегического планирования дополнительные статьи о развитии лечебного, оздоровительного, восстановительного туризма. При этом возникает также вопрос, являются ли нормы действующего Закона «О природных лечебных ресурсах...» эффективными, стимулирующими развитие этой сферы как с точки зрения здравоохранения, так и в интересах развития территорий, появления новых кластеров, новых инновационных трендов в экономике. В данном контексте нормы Закона в части понятийного аппарата должны

быть гармонизированы с законодательными актами других отраслей, в частности законодательства о туризме, защите прав потребителей, природоохранном законодательством.

Особо следует выделить вопрос о санаторно-курортных организациях. В числе недостатков в курортной сфере следует назвать осуществление санаторно-курортного лечения учреждениями, не расположенными на территории курортов либо лечебно-оздоровительных местностей. Как показывает их перечень Минтруда России и Минздрава России<sup>8</sup>, некоторые из них даже не имеют статуса «санаторий», например открытое акционерное общество «Концерн «Кизлярский электромеханический завод»», открытое акционерное общество «Медпрофцентр» и др.

С одной стороны, государство регулирует санаторно-курортное лечение как приоритетное направление «восстановительной» медицины, а с другой — явно прослеживается тенденция расширения сферы лечебно-восстановительной деятельности без образования санаториев и признания местности «лечебной», «лечебно-оздоровительной». В связи с этим важно соблюдение на практике положений, предусмотренных ст. 15 Закона «О природных лечебных ресурсах...», предусматривающей, во-первых, обязательность статуса лечебно-профилактических организаций для санаторно-курортных организаций, осуществляющих лечебный процесс, и их функционирование на основании предоставленной в соответствии с законодательством РФ лицензии на осуществление медицинской деятельности; во-вторых, осуществление реорганизации санаторно-курортных организаций с сохранением ими лечебно-оздоровительной специализации.

Проблемы реализации требований, предусмотренных для создания курортов, во многом обусловлены несовершенством понятийного аппарата, в том числе в связи с закреплением неопределенных терминов. Так, территория признается лечебно-оздоровительной местностью, если она:

---

<sup>8</sup> Приказ Минтруда России № 301н, Минздрава России № 449н от 10.07.2013 «Об утверждении Перечня санаторно-курортных учреждений (государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения), в которые предоставляются при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи» // Российская газета. № 181. 16.08.2013.

- 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.

К перечисленным признакам следует добавлять и другие характеристики, например лечебно-оздоровительный потенциал, природоресурсная емкость территории, способность (возможность, достаточность) для организации и осуществления лечения, оздоровления, восстановления, реабилитации, предоставления определенного количества и качества таких услуг.

Как следует из вышеизложенных положений, многие из законодательно закрепленных терминов и определений являются ненормативными, в результате чего их применение вызывает потребность в дополнительном толковании. Такие характеристики, как «уникальность», «надежность», «достаточность» и т.д., не поддаются оценке, хотя они входят в перечень обязательных для признания местности «лечебной», «лечебно-оздоровительной».

Все возможные и допустимые характеристики лечебно-оздоровительной местности, курорта должны отражаться в Реестре курортного фонда, насчитывающем десятки параметров, но там нет критериев «уникальный», «надежный» и т.д. Реестр включает понятия (сведения) о лечебно-оздоровительных местностях и курортах федерального, регионального и местного значения, а также о находящихся на их территориях природных лечебных ресурсах (минеральных водах, лечебных грязях, рапе лиманов и озер, лечебном климате, других природных объектах и условиях, используемых для лечения и профи-

лактики заболеваний) и санаторно-курортных организациях независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности в части работ (услуг), выполняемых при осуществлении санаторно-курортной помощи.

Содержащиеся в Реестре сведения должны включать конкретные характеристики. Соответственно, понятие «характеристика лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района)» как ключевая величина законодательства в курортной сфере должна быть выражена в необходимых определяемых и проверяемых показателях. Это требуется для подтверждения правового статуса таких территорий на всех уровнях и программах развития, в документах стратегического планирования, градостроительной документации, при налоговом и бюджетном планировании. Правовая основа их функционирования (решение Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления) должна быть базой для всех последующих решений и планов. При этом географическое положение должно отражать как наличие лечебно-оздоровительных ресурсов, так и обеспечение выявленной потребности в услугах медицинского (оздоровительного) характера. Общая площадь в границах землеотвода должна быть экологически и экономически оправдана и иметь перспективный характер. Обязательные условия установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны — положительное заключение государственной экологической экспертизы и наличие необходимой разрешительной документации. Понятие «перечень природных лечебных ресурсов, имеющих на территории лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района)» с указанием пользователей должен регулярно пересматриваться и с учетом коррекции определять «природоресурсную» и «лечебно-оздоровительную» емкость территории курорта.

Важным регулятором в сфере лечебной и профилактической деятельности является предоставление санаторно-курортным организациям земельных участков и иных природных ресурсов в соответствии с требованиями природоресурсного законодательства для осуществления лечебно-профилактической дея-

тельности и организации отдыха населения. Застройка земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляется с соблюдением правил, установленных законодательством для проведения соответствующих работ на указанных особо охраняемых территориях. Принципиальное значение имеет сохранение статуса лечебно-оздоровительных местностей и курортов как особо охраняемых территорий.

Эти и другие положения требуют их согласованного закрепления в законодательных актах различных отраслей, что, однако, в практике законотворческого процесса не всегда обеспечивается. Огромная организационно-правовая сложность, присутствующая в понятийном аппарате, — это недостаточно четкое, иногда противоречивое определение земельно-правовых отношений в структуре природоохранного, земельного, водного, градостроительного, гражданского законодательства. В частности, спорное по своей правовой эффективности изъятие из состава особо охраняемых природных территорий земель курортов должно быть компенсировано появлением нового статуса «особо охраняемые земли курортов и лечебно-оздоровительных местностей». Действующая редакция ст. 96 Земельного кодекса РФ определяет статус «земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов» без указания на признак «особо охраняемые». При этом в легальном определении термина «курорты» отсутствуют указания на особый правовой и управленческий режим курорта (кроме ограничений по землеустройству и строительству), возможность частичного или полного его изъятия из хозяйственного использования и оборота (по аналогии с определением особо охраняемых природных территорий).

Курорт и местности, имеющие лечебные характеристики, всегда располагаются на определенной территории, на которой обнаружены уникальные экосистемы, ландшафты, фаунистические особенности, лесные, горные, водные объекты (например, озера, термальные воды, морское побережье), в том числе подземные (месторождения минеральных вод или их часть). Следовательно, в отношении участков земель курортов, водных объектов или их частей должен быть установлен особый правовой режим природопользования (режим особой охраны), земле- и водопользования, а также

введены ограничения их хозяйственного использования или оборота, причем не только землепользования, но и охраны экосистемы. Указанные положения целесообразно отразить в определении курортов, закрепленном в ст. 1 Закона «О природных лечебных ресурсах...».

При совершенствовании законодательства в курортной сфере необходимы не только доработка существующих понятий, закрепленных в законодательстве, но и учет новых терминов и определений, в том числе легальных, отражающих специфику охраны и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей курортов.

Так, требуют решения проблемы понятийного аппарата в части новых терминов, таких как «курортная инфраструктура», «пользователь курортной инфраструктуры», «объект размещения». В научной и специальной литературе, в проектах документов стратегического планирования (концепциях, планах, стратегиях) развития курортов появляются новые термины: «курортные кластеры», «эко-регионы», «санаторно-рекреационное, санаторно-оздоровительное» лечение, восстановление и т.д., которые неизбежно будут восприняты законодательством. Соответственно, эти тенденции необходимо учитывать при его совершенствовании. В качестве показательного примера можно привести нормы Земельного кодекса РФ. Если такое понятие, как «курортная инфраструктура», в его нормах не содержится, то в новой гл. XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» — ключевой для земельных отношений — в числе таких зон выделен округ санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов. В числе целей их установления названа охрана окружающей среды, в том числе защита и сохранение природных лечебных ресурсов.

Приведенные примеры и проведенный анализ свидетельствуют о необходимости совершенствования и согласованного развития законодательства о курортах, земельного, природоресурсного, экологического, градостроительного, санитарно-эпидемиологического законодательства и др., в том числе в части решения вопросов определенности, непротиворечивости и применимости понятийного аппарата.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бабич М. Е. Пробелы законодательства о курортах и перспективы введения курортного сбора в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2016. — № 11. — С. 96—105.
2. Федоркина В. В. Природные лечебные ресурсы курортов: понятие и особенности их использования // Экологическое право. — 2010. — № 4. — С. 31—35.

Материал поступил в редакцию 2 октября 2018 г.

## PROBLEMS OF IMPROVING CONCEPTUAL APPARATUS IN THE FIELD OF PROTECTION AND USE OF NATURAL MEDICINAL RESOURCES, MEDICAL AND RECREATIONAL AREAS AND RESORTS<sup>9</sup>

**ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
Gavoron49@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**VYPKHANOVA Galina Viktorovna**, Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
viphanova@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The paper contains an analysis of theoretical problems associated with the conceptual apparatus in the sanatorium and resort sphere. They are largely due to the complex nature of the legal regulation of relations on the use and protection of natural medicinal resources, medical and recreational areas and resorts by the norms of legislation on public health, civil, urban planning, environmental, land and other branches of legislation. Accordingly, the assessment of legal concepts should cover the sphere of regulation of natural resource relations related to the use of natural resources for therapeutic and recreational purposes; the provision of services, the implementation of sanatorium-resort activities as an integral part of health and socio-economic relations; territorial (spatial) development of resort areas, medical and recreational areas; ecological relations due to the classification of such areas as specially protected. In the study of basic concepts — «health-improving terrain», «resort» — their characteristics such as «curative», «preventive», «wellness» are examined, contradictions in legislation are revealed, the necessity of expanding the criteria that are the basis for imparting with therapeutic natural resources, the corresponding legal status is justified. The necessity of expanding the terms and concepts related to the resort sphere — «resort infrastructure», «resort infrastructure user», «accommodation object», etc. is shown. The authors justify other proposals in the context of recent legislative initiatives in this area.*

**Keywords:** *therapeutic natural resources, medical and recreational areas, resort, sanatorium-resort organizations, rational use, reproduction and protection, registry of resort funds, state policy, resort business, resort infrastructure.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Babich M. E. Probely zakonodatel'stva o kurortah i perspektivy vvedeniya kurortnogo sbora v Rossii // Imushchestvennyye otnosheniya v Rossijskoj Federacii. — 2016. — № 11. — S. 96—105.
2. Fedorkina V. V. Prirodnye lechebnye resursy kurortov: ponyatie i osobennosti ih ispol'zovaniya // Ekologicheskoe pravo. — 2010. — № 4. — S. 31—35.

<sup>9</sup> The paper is prepared as part of the implementation of the state contract of May 31, 2018 No. 108 / OK for the provision of services for conducting expert-analytical research on the topic: «Approaches to Improving the Legal Regulation of the Protection and Use of Medical-Health Locations and Resorts» concluded between the Office of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation and the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)