

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

О. А. Романова\*

## Правовые проблемы регулирования застройки территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы правового регулирования застройки территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей в Российской Федерации и предложены пути дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере отношений. Актуальность темы обусловлена сложившейся бессистемной застройкой территорий большинства курортов России, что приводит к возрастанию антропогенной нагрузки на курортные экосистемы, деградации природных лечебных ресурсов, ухудшению экологического и санитарно-эпидемиологического состояния территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей. Автором показаны значение и особенности организации застройки территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей для обеспечения их устойчивого развития, проанализировано действующее градостроительное законодательство в части, касающейся застройки курортов, выявлены проблемы регулирования и осуществления градостроительной деятельности на территории курортов. Обоснована приоритетная роль территориального планирования в регулировании обоснованной застройки территорий курортов, учитывающей особенности их функционирования и дальнейшего развития.

**Ключевые слова:** курорты, территории курортов и лечебно-оздоровительных местностей, правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов, территориальное планирование, градостроительное зонирование, градостроительная деятельность, застройка территорий, устойчивое развитие территорий, строительство.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2019.100.3.200-208**

**З**астройка территорий курортов имеет важнейшее значение для их устойчивого функционирования и развития, для обеспечения охраны и рационального использования лечебных ресурсов. Собственно, само понятие «курорт» связано с наличием необходимой курортной инфраструктуры, позволяющей не только эффективно использовать лечебные природ-

---

© Романова О. А., 2019

\* Романова Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
romanova\_85@inbox.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ные ресурсы, но и обеспечивать полноценный комфортный отдых для лиц, приезжающих на курорты.

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. Регулирование строительства на курортах прежде всего должно заключаться в оптимальной пространственной организации их территорий, которая наряду с климатическими и минерально-ресурсными факторами является необходимым условием успешной организации курортного дела.

Существенное значение для привлекательности курорта имеют архитектурные градостроительные решения и ландшафтный подход к пространственной организации территории. Как правильно отмечается в специальных научных исследованиях, «формирование архитектурно-планировочной структуры как части жизненной среды человека имеет на курорте особое значение. Временный уход от трудовой деятельности и сам отдых на курорте располагают к повышенному вниманию к внешней, предметной среде: архитектуре, ландшафту»<sup>1</sup>. Значение ландшафтного подхода при регулировании строительства в границах курортов подчеркивают и специалисты в области экологического права<sup>2</sup>, что повышает требования к планированию застройки данных территорий.

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 раз-

вития конкретного курорта, так и другие интересы местного населения. Указанные факторы обуславливают значительные сложности в регулировании и осуществлении строительства на данных территориях, что наглядно наблюдается на практике.

Неуправляемая и необоснованная застройка российских курортов, начало которой положено еще в советский период<sup>3</sup>, и особенно получившая развитие с начала 90-х гг. XX в., наносит непоправимый ущерб уникальной природной среде курортов, приводит к утрате своеобразия их сложившегося природно-архитектурного облика, создает проблемы жизнеобеспечения местного населения. Реальная ситуация на территориях большинства городов-курортов России свидетельствует о серьезных накопившихся проблемах, связанных с застройкой их территорий и необходимостью возможного преодоления соответствующих проблем. Фактически неуправляемая бессистемная застройка многих российских курортов при отсутствии обоснованного планирования их развития привела к существенному повышению антропогенной нагрузки на экосистемы курортов, ухудшению их экологического и санитарно-эпидемиологического состояния, что в том числе отмечалось на заседании президиума Госсовета РФ о повышении инвестиционной привлекательности российских курортов в 2016 г.<sup>4</sup>

К наиболее негативным последствиям неурегулированной градостроительной деятельности на территории курортов, особенно в части жилищного строительства, относится резкий рост численности населения и, соответственно, увеличение его плотности, значительно превышающей возможности курортных экосистем, имеющих предельную демографическую нагрузку, определяемую еще в советский период.

<sup>1</sup> Маргин О. Б. Градостроительное развитие курортов (на примере района Кавказских минеральных вод) : автореф. дис. ... канд. архитектуры. М., 1998. С. 9.

<sup>2</sup> Выпханова Г. В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах // Lex Russica. 2016. № 6. С. 119—131.

<sup>3</sup> См., например: Ионов И. И. Градостроительные проблемы Черноморских курортов. М. : Стройиздат, 1979. 128 с.

<sup>4</sup> Заседание президиума Госсовета о повышении инвестиционной привлекательности российских курортов // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52769> (дата обращения: 03.05.2018).

Например, по данным Общественной палаты Ставропольского края, во всех городах-курортах Кавказских Минеральных Вод, за исключением Железноводска, плотность населения на 1 кв. км в настоящее время является одной из самых высоких в крае и значительно превышает показатели плотности населения на мировых курортах. В том числе плотность населения в Кисловодске составляет 1 800 чел. / кв. км, в Ессентуках — 2 174, в Пятигорске — 2 200; между тем как в Карловых Варах — 844, в австрийском Бадене — 935, в немецком Баден-Бадене — 405 чел. / кв. км<sup>5</sup>. В результате наблюдаются стремительный рост количества автомобильного транспорта в регионе, соответственно, ухудшение качества атмосферного воздуха, накопление проблем с размещением коммунальных и бытовых отходов и т.д., что неизбежно приводит к деградации курортных экосистем, снижению качества природных лечебных ресурсов.

Одной из причин сложившейся ситуации, помимо других объективных и субъективных факторов, в том числе связанных с элементарным нарушением экологического и лечебно-оздоровительного законодательства конкретными лицами, включая представителей органов власти, является несовершенство правового регулирования отношений в сфере использования и охраны территорий курортов, выражающееся в почти полном отсутствии взаимосвязи действующего градостроительного законодательства и законодательства в сфере курортной деятельности.

Строительство является частью градостроительной деятельности, правовое регулирование которой осуществляется Градостроительным кодексом РФ (далее — ГрК РФ), градостроительным законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами в сфере градостроительной деятельности, а также законодательством, устанавливающим специальные требования к возможности строительства конкретных объектов на конкретных территориях и (или) требования к размещению и строитель-

ству объектов капитального строительства. По отношению к территориям курортов и лечебно-оздоровительных местностей ограничения и запреты строительства определенных объектов капитального строительства установлены Федеральным законом от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>6</sup> (далее — Закон о курортах).

В случаях совпадения территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей с территориями поселений и городских округов осуществление строительства в их границах регулируется градостроительными документами, утверждаемыми органами власти соответствующих муниципальных образований в порядке, установленном ГрК РФ с учетом правового режима конкретного курорта и его планируемого развития.

Следует обратить внимание, что если территории курортов распространяются на территории, находящиеся за границами населенных пунктов и на межселенных территориях, на которые не распространяется действие градостроительного законодательства, возможность и правила строительства объектов капитального строительства определяются правовым режимом соответствующих земель и земельных участков, исходя из их категории и разрешенного использования с учетом ограничений, предусмотренных правовым режимом округа санитарной (горно-санитарной) охраны. При этом никаких особенных правил застройки таких территорий (как минимум, правил строительства объектов санаторно-курортного комплекса) в действующем российском законодательстве не существует, что, безусловно, является существенным пробелом в правовом регулировании отношений на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Поскольку в большинстве случаев территории курортов совпадают с территориями муниципальных образований, то основная роль в регулировании строительства на территории

<sup>5</sup> См. подробнее: официальный сайт Общественной палаты Ставропольского края // URL: <http://opsk26.ru> (дата обращения: 03.05.2018).

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1995. № 97. Ст. 713.

курортов принадлежит градостроительному законодательству. Между тем действующий ГрК РФ также не предусматривает никаких особенностей в отношении осуществления градостроительной деятельности на территории курортов и лечебно-оздоровительных местностей, кроме упоминания в ч. 5 ст. 36 ГрК РФ, посвященной градостроительному регламенту, что применительно к ряду территорий, в том числе землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зонам с особыми условиями использования территорий, градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с законодательством РФ.

При этом опять же никаких особенностей установления градостроительных регламентов по отношению к территориям курортов и лечебно-оздоровительных местностей в каких-либо отраслях законодательства, в том числе регулирующих отношения в сфере курортной деятельности, не установлено. В Законе о курортах строительство упоминается в одной норме в ч. 2 ст. 14, посвященной имуществу санаторно-курортных организаций, где сказано, что застройка земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляется с соблюдением правил, установленных законодательством для проведения соответствующих работ на указанных особо охраняемых территориях (в прежней редакции — на особо охраняемых природных территориях, Федеральный закон № 406-ФЗ<sup>7</sup> исключил слово «природных»).

Единственные, если можно так назвать, «правила проведения соответствующих работ», т.е. осуществления непосредственно строительства, установлены в рамках правового режима округов и зон в их составе санитарной (горно-санитарной) охраны курортов в виде ограничений строительства конкретных объектов в границах каждой зоны округа. Соответственно, установленные правовым режимом округов ограниче-

ния должны быть учтены уполномоченными органами власти при осуществлении градостроительной деятельности прежде всего при подготовке и утверждении документов территориального планирования и градостроительного зонирования, а также при предоставлении земельных участков из государственной и муниципальной собственности различным лицам, при выдаче разрешений на строительство и т.д.

В Положении об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения 1996 г.<sup>8</sup> в п. 7 есть указание на то, что территория и режим округов санитарной и горно-санитарной охраны учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем функционального зонирования, схем землеустройства, проектов районной планировки и генеральных планов развития территорий. Следует при этом отметить, что разработку перечисленных документов действующее земельное и градостроительное законодательство уже давно не предусматривает, данную норму следует привести в соответствие с действующим ГрК РФ.

Существующие положения о конкретных курортах, утвержденные уполномоченными органами власти в различные годы, также содержат разделы «Развитие и застройка курорта», где установлены общие, ни к чему никого не обязывающие правила к осуществлению строительства на территории данного курорта, имеющие отсылочный характер к действовавшему на момент утверждения положений законодательству, давно утратившему силу, в связи с чем они не имеют регулирующего значения.

Например, в положениях о курортах федерального значения Ессентуки, Железноводска, Кисловодска и Пятигорска, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17.01.2006 № 14 «О признании курортов Ессентуки, Же-

<sup>7</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6971.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5798.

лезноводск, Кисловодск и Пятигорск, расположенных в Ставропольском крае, курортами федерального значения и об утверждении Положений об этих курортах»<sup>9</sup>, установлено, что генеральные планы данных курортов, схемы территориального планирования, проекты на строительство и реконструкцию зданий и сооружений курортов подлежат государственной экспертизе, в том числе государственной экологической экспертизе, в установленном порядке. Однако еще Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>10</sup> почти все проекты градостроительных документов были исключены из состава государственной экологической экспертизы. По существу, такие акты, как положения о курортах в существующем виде, не имеют самостоятельного регулирующего значения в сфере градостроительных отношений на территориях данных курортов.

Никаких других особенностей в отношении осуществления градостроительной деятельности на территориях курортов действующим законодательством не предусмотрены. Градостроительная деятельность на территориях поселений и городских округов полностью находится в ведении соответствующих органов местного самоуправления, которые на свое усмотрение и по своим возможностям регулируют их застройку, независимо от значения курорта, расположенного в границах муниципальных образований.

При этом никаких специальных правовых средств контроля за деятельностью органов власти в сфере градостроительной деятельности на территории курортов, регулирующих их застройку, действующее законодательство не предусматривает, кроме прокурорского надзора.

Уместно вспомнить, что советское законодательство в сфере курортной деятельности уделяло серьезное внимание правилам застройки и развития курортов, предусматривая

определенные правила в зависимости от статуса курорта. В частности, Положение о курортах 1973 г.<sup>11</sup> устанавливало, что развитие курортов осуществляется в соответствии с проектами районной планировки и генеральными планами курортов, которые подлежали обязательному согласованию с рядом органов власти союзного и республиканского значения в зависимости от их статуса. Так, проекты районной планировки и генеральные планы курортов общесоюзного значения утверждались советами министров союзных республик по согласованию с ВЦСПС, Государственным комитетом по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР, Госпланом СССР и Министерством здравоохранения СССР, а курортов республиканского и местного значения — советами министров союзных республик по представлению госстроев республик, согласованному с республиканскими советами профсоюзов (в РСФСР — с ВЦСПС) и министерствами здравоохранения союзных республик. То есть застройка курортов не отдавалась на откуп действовавшим тогда органам местного самоуправления — советам народных депутатов и исполнительным комитетам, а регулировалась с участием союзных и республиканских специально уполномоченных органов власти, что в определенной степени повышало уровень обоснованности и подготовки градостроительных документов.

Важное значение для регулирования застройки имел показатель вместимости курортов, определяемый, исходя из ресурсов минеральных вод, утвержденных в установленном порядке, ресурсов лечебных грязей, размеров территорий, удобных для застройки, и площадей пляжей с учетом потребности в лечении на курорте соответствующего типа, что принципиально важно для сохранения природного и лечебного потенциала курортов и их стабильного функционирования. На методическом уровне также были разработаны подробные профессиональные рекомендации к осуществлению

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2006. № 4. Ст. 387.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5498.

<sup>11</sup> Постановление Совмина СССР от 05.09.1973 № 654 «Об утверждении Положения о курортах» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1973. № 20. Ст. 112.

планировки и застройки курортов в виде специальной инструкции, которая предназначалась для применения при разработке генеральных планов курортов и зон отдыха, проектов детальной планировки и застройки отдельных частей курортов и зон отдыха, включая комплексы санаторно-курортных учреждений и учреждений отдыха<sup>12</sup>.

Таким образом, советское законодательство предусматривало определенную систему мер государственного регулирования и контроля застройки территорий курортов, начиная со стадии планирования развития курортов, что представляется целесообразным для обеспечения их эффективного функционирования и устойчивого развития с учетом современного состояния и возможностей местного самоуправления в Российской Федерации.

При этом, на наш взгляд, основная роль в регулировании застройки территорий курортов должна принадлежать деятельности по территориальному планированию территорий субъектов РФ и муниципальных образований, в границах которых находятся курорты и лечебно-оздоровительные местности. Однако в настоящее время стадия планирования развития курортов в действующем специальном и градостроительном законодательстве практически отсутствует, кроме косвенного упоминания о необходимости учета зон с особыми условиями использования при территориальном планировании.

Единственным правовым средством обеспечения правового режима курортов и лечебно-оздоровительных местностей при застройке их территорий в настоящее время является градостроительное зонирование, осуществляемое в процессе подготовки и утверждения Правил землепользования и застройки (далее — ПЗЗ) поселений и городских округов (для других тер-

риторий подготовка ПЗЗ ГрК РФ не предусмотрена). То есть ПЗЗ — единственный нормативный градостроительный документ местного значения, в котором должны быть реализованы ограничения строительства, установленные правовым режимом округов и зон санитарной охраны курортов, и обеспечено соблюдение правового режима курортов.

Ограничения учитываются при определении назначения и границ территориальных зон, устанавливаемых ПЗЗ, и при установлении градостроительных регламентов к каждой территориальной зоне в виде определения перечня видов разрешенного использования земельных участков и параметров строительства. При этом действующим законодательством не установлено никаких особенностей подготовки и утверждения ПЗЗ относительно территорий курортов, даже хотя бы в виде методических рекомендаций. Единственным документом, в котором содержатся некоторые рекомендации и параметры при проектировании курортных зон, является документ технического регулирования «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89»<sup>13</sup>, действующий с 1 июля 2017 г.<sup>14</sup> Данный документ имеет рекомендательный характер и применяется на усмотрение органов власти и разработчиков проектов ПЗЗ.

Таким образом, в настоящее время ПЗЗ являются основным и единственным нормативным актом муниципального значения, непосредственно регулирующим строительство на территориях курортов, совпадающих с территориями поселений и городских округов, и реализующим правовой режим округов и зон санитарной охраны курортов в виде установления ограничений застройки в градостроительных

<sup>12</sup> Инструкция по планировке и застройке курортов и зон отдыха, утв. приказом Государственного комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР от 31.12.1975 № 304. М. : Стройиздат, 1976 // URL: <http://meganorm.ru/Data2/1/4293780/4293780081.pdf>.

<sup>13</sup> СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89 (утв. приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> До 1 июля 2017 г. действовал аналогичный СП 42.13330.2011, утв. приказом Минрегиона России от 28.12.2010 № 820.

регламентах. Однако исходными документами для ПЗЗ являются документы территориального планирования территорий публичных образований, которые реализуют стратегии и программы социально-экономического развития соответствующих публичных образований. Поэтому для обеспечения устойчивого развития курортов представляется недостаточным отражение их правового режима только в процессе градостроительного зонирования.

Основопологающим видом градостроительной деятельности для развития территорий публичных образований и их застройки, как уже указывалось, является деятельность по территориальному планированию, которая выражается в подготовке и утверждении документов территориального планирования в виде схем на федеральном, региональном и районном уровне, и генеральных планов поселений и городских округов. Именно в процессе территориального планирования определяется на перспективу «каркас» пространственной организации и дальнейшего развития различных территорий, в том числе определяются границы функциональных зон и места размещения объектов государственного и местного значения.

Однако в действующем ГрК РФ при регулировании осуществления территориального планирования курорты и лечебно-оздоровительные местности непосредственно даже не упоминаются, косвенно они присутствуют в территориальном планировании только в качестве зон с особыми условиями использования территорий в границах округов и зон санитарной охраны курортов. Ни сами курорты и лечебно-оздоровительные местности, ни объекты курортной инфраструктуры градостроительным и иным законодательством не отнесены к объектам государственного и местного значения, соответственно, не являются объектами территориального планирования. Получается, что курортный статус территорий только ограничивает застройку и пространственную организацию соответствующих муниципальных образований, но не определяет ее, что, безусловно, не способ-

ствует целенаправленному развитию курортной деятельности в Российской Федерации, которая может и должна быть приоритетным направлением социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований и регионов.

Поскольку тем не менее развитие курортов и лечебно-оздоровительных местностей неотделимо от развития территорий публичных образований, то их территориальное планирование должно быть взаимосвязано с осуществлением и развитием курортной деятельности, если не сказать подчинено ей.

В настоящее же время застройка и развитие курортов, находящихся в границах поселений и городских округов, независимо от их значения, как уже отмечалось, полностью находится в ведении органов местного самоуправления поселений и городских округов, которые регулируют данные отношения путем самостоятельной подготовки, утверждения и изменения документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Учитывая существенную сложность и затратность данных видов градостроительной деятельности, надеяться на высокое качество, обоснованность и необходимый современный уровень подготовки соответствующих документов вряд ли придется, результат во многом зависит от наличия квалифицированных кадров, добросовестности и необходимых средств в местном бюджете каждого курортного муниципального образования.

По сведениям Генеральной прокуратуры РФ, надзорные мероприятия, проведенные прокурорами в 2015—2016 гг. во всех субъектах РФ на предмет соответствия правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований требованиям законодательства РФ, выявили многочисленные факты бездействия органов местного самоуправления в части разработки и принятия документов градостроительного зонирования, несоответствия их федеральному законодательству, ненадлежащего информационного обеспечения деятельности в данной сфере<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> См.: Головин А. А. О соответствии правил землепользования и застройки территорий требованиям законодательства // Прокурор. 2016. № 4. С. 85—87.

Представляется, что без квалифицированного участия государственных федеральных и региональных уполномоченных органов власти и без необходимой финансовой поддержки развития курортов и лечебно-оздоровительных местностей любого значения, в том числе на стадии территориального планирования и градостроительного зонирования, невозможно обеспечить комплексную, сбалансированную, научно обоснованную застройку и устойчивое функционирование курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

Таким образом, пути совершенствования порядка осуществления строительства в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов видятся прежде всего в совершен-

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

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Выпханова Г. В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах // Lex Russica. — 2016. — № 6. — С. 119—131.
2. Головин А. А. О соответствии правил землепользования и застройки территорий требованиям законодательства // Прокурор. — 2016. — № 4. — С. 85—87.
3. Ионов И. И. Градостроительные проблемы Черноморских курортов. — М. : Стройиздат, 1979. — 128 с.
4. Маргин О. Б. Градостроительное развитие курортов (на примере района Кавказских минеральных вод) : автореф. дис. ... канд. архитектуры. — М., 1998. — 24 с.

*Материал поступил в редакцию 3 мая 2018 г.*

## LEGAL ISSUES OF THE DEVELOPMENT OF RESORTS AND MEDICAL AND RECREATIONAL AREAS REGULATION

**ROMANOVA Olga Aleksandrovna**, PhD in Law, Docent, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
romanova\_85@inbox.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The paper discusses the problems of legal regulation of development of resorts and medical and recreational areas in the Russian Federation and suggests ways to further improve legislation in this sphere. The relevance of the topic is due to the prevailing unsystematic development of the territories of most resorts in Russia, which leads to an increase in anthropogenic pressure on resort ecosystems, degradation of natural medicinal resources, deterioration of the ecological and sanitary-epidemiological condition of the territories of resorts and health-improving areas. The author shows the importance and features of the organization of development of resorts and medical and recreational areas to ensure their sustainable development, analyzes the existing urban planning legislation in the part relating to the construction of resorts, reveals problems of regulation and implementation of urban planning activities in the resorts. The priority role of territorial planning in the regulation*



*of reasonable development of resorts is justified taking into account the peculiarities of their functioning and further development.*

**Keywords:** *resorts, resorts and health resorts areas, legal regime of health resorts and resorts, territorial planning, urban zoning, urban planning, land development, sustainable development of territories, construction.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Vypkhanova G. V. Kontseptual'nye osnovy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o lechebno-ozdorovitel'nykh mestnostyakh i kurortakh // Lex Russica. — 2016. — № 6. — S. 119—131.*
2. *Golovin A. A. O sootvetstvii pravil zemlepol'zovaniya i zastroyki territoriy trebovaniyam zakonodatel'stva // Prokuror. — 2016. — № 4. — S. 85—87.*
3. *Ionov I. I. Gradostroitel'nye problemy Chernomorskikh kurortov. — M. : Stroyizdat, 1979. — 128 s.*
4. *Margin O. B. Gradostroitel'noe razvitie kurortov (na primere rayona Kavkazskikh mineral'nykh vod) : avtoref. dis. ... kand. arkhitektury. — M., 1998. — 24 s.*