

## ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ КУРОРТНАЯ ПОЛИТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГО-КУРОРТНОГО РЕГИОНА «КАВКАЗСКИЕ МИНЕРАЛЬНЫЕ ВОДЫ»<sup>1</sup>

**Э. С. Навасардова**

*заведующий кафедрой экологического, земельного и трудового права  
Юридического института Северо-Кавказского федерального университета,  
доктор юридических наук, профессор  
navasardova@yandex.ru*

**К. В. Свидлова**

*доцент кафедры экологического, земельного и трудового права  
Юридического института Северо-Кавказского федерального университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
mail.kira@yandex.ru*

Анализируется современная государственно-правовая курортная политика на примере эколого-курортного региона «Кавказские Минеральные Воды».

**Ключевые слова:** государственно-правовая курортная политика; эколого-курортный регион «Кавказские Минеральные Воды».

Идеальным вариантом соотношения доктрины и права как регулятора поведения, воплощенного в правовых нормах, было бы их взаимообогащение, взаимообмен, когда идеи ученых находят отражение в нормативных актах. И такие ситуации не редки. Как не редки и прямо противоположные, когда законодатель по тем или иным причинам не прислушивается к мнению ученых, но учитывает пожелания представителей бизнеса. В этой связи показательна ситуация с курортным законодательством. В 2013 г. курорты были исключены из состава ООПТ, что повлекло за собой ряд серьезных, в том числе и правовых последствий. Обновленное же в 2023 г. и вступившее в силу с сентября 2024 г. курортное законодательство крайне противоречиво. С одной стороны, оно содержит нормы, направленные на охрану природных лечебных ресурсов, с другой, ряд новелл по-прежнему вызывают опасения не только за их состояние, но и за существование самих курортов.

В ФЗ от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ (ред. от 4 августа 2023 г.) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – 26-ФЗ) бесспорно положительным является возвращение экологической экспертизы, хотя п. 5 ст. 16.1 делается оговорка, согласно которой, не все проекты объектов капитального строительства будут ей подвергнуты. И вот уже почти 2 года мы ждем перечня с исключениями, который должно разработать Правительство РФ. В ст. 27 Земельного кодекса РФ вернули упоминание о землях 1-ой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны как ограниченных в обороте. Важными, на наш взгляд, явились изменения, внесенные в

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Российского научного фонда – проект 24-28-20164 «Устойчивое развитие курортного региона Кавказские Минеральные Воды: правовое обеспечение в рамках риск-ориентированного подхода». <https://rscf.ru/project/24-28-20164/>.

ч.2 п. 2 ст. 51 ФЗ «Об охране окружающей среды» и законодательство об отходах, согласно которым введен запрет на размещение отходов всех классов опасности и радиоактивных отходов в пределах границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов. Запрет существовал и раньше, однако он касался «курортных» и «лечебно-оздоровительных зон», при этом в законодательстве отсутствовало определение понятий «курортная зона», «лечебно-оздоровительная зона», как и пространственные ориентиры (границы), на которые распространялся указанный запрет, поэтому в силу неопределенности формулировок на эту норму никто и не обращал внимание. В настоящее же время, будем надеется, все полигоны ТКО, расположенные в границах округа горно-санитарной охраны природных лечебных ресурсов Кавказских Минеральных Вод (далее – КМВ) будут ликвидированы.

Еще одна новелла, которая должна эффективно отразиться на состоянии окружающей среды курортов КМВ содержится в Положении об округах санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов (Постановление Правительства РФ от 30 августа 2024 г. № 1186), запрещает захоронение отходов производства и потребления, их обезвреживание и утилизации термическими способами. Дело в том, что с 70-х гг. XX в. на в городе-курорте Пятигорск действует мусоросжигательный завод, который, надеемся, в ближайшее время будет закрыт.

Все иные новеллы, включая: замену округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов на округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов и вытекающее из этой новеллы право «актуализировать» границы округов и охранных зон (недавно процедура была апробирована на курорте федерального значения «Белокуриха», в результате чего его площадь уменьшилась более чем в 2,5 раза; 2-я охранный зона превратилась в 3-ю, что даст право ее неограниченной застройки; возможность упразднения курортов (история курортов России насчитывает не одно столетие и до сего времени мысль об их ликвидации никому в голову не приходила); оставление в качестве единственного уполномоченного органа управления курортами в лице Минздрава РФ (при отсутствии в штате специалистов, обладающих компетенциями в области формирования подземных минеральных вод, охраны природных, в том числе лечебных, ресурсов, что показал пример «актуализации» границ курорта «Белокуриха»); трансформация нормы, согласно которой «поддержка курортов федерального значения является расходным обязательством РФ» в формулировку «поддержка курортов федерального значения может осуществляться за счет средств бюджетов РФ и других, не запрещенных источников» – скажем мягко, вряд ли приведет к положительному эффекту. Добавим, что автоматическое, вслед за исключением курортов из состава ООПТ, не распространение норм статей 262 УК РФ и 8.39 КоАП РФ на правовой режим курортов, также отрицательно сказывается на их состоянии. Поэтому многие весьма разумные запреты, касающиеся деятельности в границах округа горно-санитарной охраны и в охранных зонах, так и остаются без юридической защиты.

Приведем еще несколько примеров государственной (федеральной и региональной) политики в отношении курортов КМВ. Для справки отметим, что на территории края, в том числе в границах курортов КМВ, учрежден ряд заказников и памятников природы, единственная ООПТ федерального значения – Кисловодский национальный парк. Если учесть, что охранительные нормы, защищающие режим курортов, не действуют, то юридическая защита региональных ООПТ пока еще существует, поскольку на них распространяется действие ст. 262 УК РФ и 8.39 КоАП РФ.

Губернатор Ставропольского края не однократно пытался внести изменения в ФЗ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 8 августа 2024 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» изменения, касающиеся возможности перекраивать границы государственных заказников и памятников природы, а, по сути, изымать участки земли ими занимаемые. Все началось с внесения изменений в закон края «Об особо охраняемых природных территориях» от 6 мая 2014 г. № 33-кз (ред. от 6 декабря 2024 г.), оспоренный краевой прокуратурой. Административный иск, со второй попытки поддержанный Генеральной прокуратурой, в апелляционной инстанции был удовлетворен. Это решение было поддержано также и Верховным Судом РФ. Немалую роль в этом сыграла общественность КМВ и представители научного сообщества.

Тогда край внес законопроект об изменениях уже в федеральный закон, который был отклонен как Государственной Думой, так и Правительством РФ, причем наш край не был одинок, такие предложения исходили от нескольких субъектов РФ. Несмотря на «провал» этой инициативы в упомянутых органах государства, ставропольские чиновники теперь возлагают надежды на Совет Федерации. Чего добивается ставропольские чиновники? В масштабах края – иметь возможность в своих интересах и интересах бизнеса под благовидными предлогами перекраивать границы ООПТ и соответственно сокращать их площадь. Главный интерес прикован к ООПТ региона КМВ.

Один из любимейших проектов губернатора края – анонсированное еще 2020 г. строительство самого длинного велотеренкура в Европе, предполагаемой протяженностью 75 км и шириной, якобы, 6 м.[1]. Заявленная стоимость от года к году росла – от 3 млрд. руб. изначально до 4,7 млрд. руб. в 2025 г. [2]. Однако для строительства требуется «рассечь» территорию Бештаугорского краевого заказника, вырубить деревья, что и является камнем преткновения. Общественность и научное сообщество, краевая прокуратура во главе с теперь уже экс-прокурором, Общественная палата РФ выступают категорически против строительства, приводя научно обоснованные аргументы о нарушении биосферных, путей миграции животных, обитающих на территории заказника, уничтожении уникальных растительных сообществ, возможных иных негативных воздействиях на окружающую среду. Авторы статьи также неоднократно представляли экспертные заключения. Планируемая ширина велотеренкура – миф, поскольку необходимо будет создать также соответствующую инфраструктуру, тем более, что по заявлению зам. губернатора края по маршруту будет организовано 43 видовых площадки [3].

Печальна судьба памятника природы «Гора Машук». В судах оспаривается постановление Правительства Ставропольского края от 24 октября 2022 г. № 625-п, утвердившее новое положение о нем и дающая возможность «обхода» запретов на строительство. На границе с ним, там, где должна быть охранная зона памятника природы, строится первая очередь всепогодного многоэтажного молодежного центра. Известно, будет ли построена вторая очередь, на самой горе, но ряд специалистов и общественность КМВ считают, что на Машуке строить нельзя [4]. Уже построено несколько многоэтажных элитных комплексов, в том числе и в первой охранной зоне. Изначально строительство, по сообщениям общественности, велось без разрешений, однако потом судебными решениями, объекты были легализованы. Под разными предлогами губернатор «выводит» земли из состава земель памятника природы [5].

В недрах Машука залегают различные типы минеральных вод – основа курортного лечения в Пятигорске, часть минеральной воды изливается на поверхность. Любое многоэтажное строительство и использование тяжелой техники обнажают водоносные трещины, что ведет к истощению и загрязнению месторождения минеральных вод и как следствие – к его потере. Становятся оправданными нормы в курортном законодательстве о возможности упразднения курортов!

О таких «не радужных» перспективах развития единственного в стране эколого-курортного региона свидетельствуют итоги прошедшего в конце мая 2025 г. ежегодного «Кавказского инвестиционного форума» (КИФ-2025), проводящегося под лозунгом «в интересах устойчивого социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа» (Указ Президента РФ от 18 сентября 2023 г. № 697). По сути, территория КМВ превращается в туристический кластер. Уже есть проект постановления Правительства РФ о создании особой экономической зоны (ОЭЗ), в которую войдут города-курорты и почему-то г. Лермонтов (на его территории находится бывшее НПО «Алмаз», на котором когда-то шло обогащение урана, добываемого на г. Бештау, и где находится хвостохранилище радиоактивных отходов, засыпаемое в порядке «рекультивации» фосфогипсом – отходами от производимых здесь фосфорных удобрений). Создание ОЭЗ является уже третьей попыткой ее создания, предыдущие, целью одной из которых было строительство горнолыжного курорта, искусственного моря (!) и поля для гольфа, реализованы не были. Сейчас ситуация иная. По итогам уже подтверждены инвестиции на 120 млрд. руб. Планируется создать 35 гостиничных и 54 санаторно-курортных комплексов, создать 30 тыс. рабочих мест и иную туристскую инфраструктуру [6]. Новую силу наберет и непомерное жилищное строительство при давно уже превышенной экологической емкости территории курортов. Объекты на льготных условиях подключат к изношенной коммунальной инфраструктуре. Однако, выдержат ли все это месторождения подземных минеральных вод?

### Библиографический список

1. Жмыхова, Т. Губернатор мечтал, Ставрополье заплакало: скандальный велотерренкур за 4 миллиарда планируют в обход решений суда // «Блокнот Ставрополь» от 28.01.2025. – URL: <https://bloknot-stavropol.ru/news/gubernator-mechtal-stavropole-zaplakalo-skandalnyy?ysclid=mbt6zuitaz184865459>. (Дата обращения 12 июня 2025 г.).
2. Стоимость создания Кавминводского велотеренкура превысит 4 млрд. Р // РБК Кавказ от 30 января 2025 г. – URL: <https://kavkaz.rbc.ru/kavkaz/freenews/679b17ce9a79470b9c54d8a2>. (Дата обращения 12 июня 2025 г.).
3. Велотеренкур может соединить 3 города Кавминвод // EcoTourismEXPERT, 29 января 2025 г. – URL: <https://eco-tourism.expert/ru/news/veloterrenkur-mozhet-soedinit-tri-goroda-kavminvod>. (Дата обращения 12 июня 2025 г.).
4. Верищак, А. Правда и мифы вокруг всесезонного лагеря на Машуке // «Блокнот Ставрополь» от 21.07.2020. – URL: <https://bloknot-stavropol.ru/news/pravda-i-mify-vokrug-vsesezonnogo-tsentra-na-mashu-1245951?ysclid=mbtl2mzbmi728384570> е. (Дата обращения 12 июня 2025 г.).
5. Верищак, А. Элитные жилые комплексы стали виновниками уменьшения охранной территории «Машука» // «Блокнот Ставрополь» от 30.05.2020. – URL: <https://bloknot-stavropol.ru/news/elitnye-zhilye-kompleksy-stali-vinovnikami-umensheniya-territorii-mashuka-1229044?ysclid=mbtirrv8xx386576861>. (Дата обращения 12 июня 2025 г.).
6. Эксперт: В ОЭС на Ставрополье будет создано 30 тыс. мест размещения туристов // ТАСС от 26 мая 2025. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/24050645?ysclid=mbujrwh69f859882266>. (Дата обращения 12 июня 2025 г.).