

## РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ПРОБЛЕМАМ РЕГИОНАЛЬНОГО КУРОРТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КАВКАЗСКИХ МИНЕРАЛЬНЫХ ВОДАХ<sup>1</sup>

**Р. В. Нутрихин**

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

Проведен сравнительно-правовой анализ законодательства Ставропольского края о курортах Кавказских Минеральных Вод и аналогичного законодательства других субъектов России на основе применения риск-ориентированного подхода, что позволяет оценить достижимость общественно значимых целей регулирования курортных отношений с точки зрения недопущения деградации лечебного потенциала курортов, угрозы их экологическому благополучию.

**Ключевые слова:** курорты; региональное законодательство; риски; «Кавказские Минеральные Воды».

Российское курортное законодательство в отношении Кавказских Минеральных Вод отличается целым рядом недостатков. Для решения многих проблем, давно назревших в особо охраняемом эколого-курортном регионе «Кавказские Минеральные Воды», важно анализировать нормы действующего российского как федерального, так и регионального законодательства о курортах, а также практику применения такого законодательства. Рассматривая правоприменительную практику, нетрудно выявить тенденцию к нерациональному землепользованию на курортах КМВ, которое ведет к «точечной» застройке, нарушению архитектурного облика исторических городов-курортов, повышению антропогенной нагрузки на курорты.

Причины этого кроются не только в несовершенстве существующего законодательства, но и в отсутствии четко установленных границ защитных зон округа горно-санитарной охраны курортов КМВ в конкретных регионах и строгой фиксации таких границ в Едином государственном реестре недвижимости, что часто лишает эти зоны на практике их охранного значения. Также ряд проблем возникает из-за злоупотреблений со стороны органов местного самоуправления, что сопряжено с лоббированием интересов строительного бизнеса в ущерб общественным интересам по сохранению экологического благополучия курортов. Важно не просто препарировать нормы действующего законодательства, но и использовать метод его функционального анализа, то есть рассматривать правовые коллизии и пробелы в связи с практикой правоприменения. Так, из действующего законодательства следует, что предоставление земельных участков в пользование гражданам и юридическим лицам на территориях городов-курортов осуществляется органами местного самоуправления. Однако совершенно не ясно, под чьим контролем они должны это

---

<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/>

делать. Думается, что бесконтрольное распоряжение землями курортов со стороны местных властей, учитывая возможные коррупциогенные и иные негативные факторы, чревато множеством рисков и попросту недопустимо.

Представляется очевидным, что предлагаемое в последнее время уменьшение площади или ослабление охраны зон округа горно-санитарной охраны может лоббироваться застройщиками, которых не устраивают установленные законом ограничения хозяйственной деятельности. Следовательно, такие инициативы следует рассматривать как недопустимые.

Поскольку речь идет о проблемах экологического права, необходимо опираться на достижения естественных наук, в частности, экологии. Это касается, прежде всего, принципа предосторожности в оценке потенциального антропогенного воздействия на окружающую среду и презумпции экологической опасности любой планируемой хозяйственной деятельности. Пока с неоспоримой точностью не доказано иное, мы должны исходить из потенциальной опасности любого воздействия на ценные природные объекты и комплексы, к которым относятся природные лечебные ресурсы и курорты в целом. При анализе норм российского законодательства о курортах в его динамике важно опираться на данный принцип, предполагающий не только минимизацию хозяйственного воздействия на курорты КМВ, но и оценку правовых норм с точки зрения потенциальных рисков для курортов.

В целом методологию, которая должна применяться к анализу правовых проблем развития курортов КМВ, можно определить обобщающим термином «риск-ориентированный подход» [1, с. 770]. Данное понятие подразумевает анализ законодательства и практики его применения с учетом рисков, угрожающих данным курортам, и формулирование путей нейтрализации таких рисков. Среди них можно выделить: непосредственно правовые риски, когда несовершенство законодательства создает угрозу его неадекватного применения и недостижение общественно-значимых целей, которые ставятся перед законодателем в области реализации государственной курортной политики; экологические риски, когда недостаточное правовое регулирование охраны и рационального использования природных лечебных ресурсов оборачивается их истощением и ухудшением качественного состояния, деградацией окружающей среды на территории курортов; коррупционные риски, связанные с наличием коррупциогенных факторов в курортном законодательстве, что ведет на практике к злоупотреблениям со стороны представителей органов государственной власти и местного самоуправления; социальные риски, выражающиеся в общественном недовольстве состоянием курортов КМВ, в снижении эффективности лечения на этих курортах, что идет вразрез с государственной социальной политикой в области здравоохранения; экономические риски, обусловленные снижением туристической привлекательности курортов для отдыхающих, понижением потенциала развития этих курортов в будущем и др.

Эти и другие группы рисков нуждаются во всестороннем анализе со стороны специалистов разных направлений науки. Если подходить с данных позиций к рассмотрению регионального законодательства, то стоит отметить, что, Закон Ставропольского края от 14 ноября 2013 г. № 92-КЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Ставропольского края», являясь небольшим по объему в сравнении с аналогичными нормативными актами других субъектов РФ, не содержит никаких

особых достижений регионального нормотворчества. Учитывая, что на территории Ставрополья находятся всемирно известные и значимые для всей страны курорты, как КМВ, этому субъекту Федерации стоило бы принять новый в области своей региональной курортной политики. В частности, действующий региональный закон, уже самим своим названием предполагающий, казалось бы, установление особой охраны для курортов КМВ, в самом тексте ничего подобного не предусматривает: не учтены экологические особенности курортов, не предусмотрена защита зеленых насаждений, не урегулирован правовой режим скважин минеральных вод, мест скопления лечебных грязей и т.д.

Такой подход к регулированию данных отношений попросту недопустим, потому что КМВ как курорт имеют свою экологическую специфику, которая должна быть отражена в рассматриваемом законе. Основа существования курорта – природные лечебные ресурсы. Причем, речь должна идти не только о минеральных водах, лечебных грязях, лечебном климате, но и о других составляющих экологической системы [2, с. 109]. Она потому и система, что в ней все взаимосвязано. В данном региональном законе необходимо сделать акцент на охране: земельных ресурсов Кавказских Вод (не только от застройки первых охранных зон, ведущей к уничтожению источников минеральных вод, но и от хозяйственной деятельности во второй и третьей охранных зонах, ведущей к загрязнению почв и подземных вод); лесов, выполняющих как гидрологические и средозащитные, так и оздоровительные функции (их площадь, к сожалению, неуклонно сокращается, при том, что количество лесов на КМВ ниже установленных нормативов); поверхностных водных объектов, атмосферного воздуха, загрязняемого выбросами не только автотранспорта, но и деятельностью объектов хозяйственной деятельности, часть из которых не имеет права на существование на территории курорта.

Еще одна сторона нерационального природопользования на КМВ – строительство объектов курортной инфраструктуры при отсутствии научно-обоснованной градостроительной политики, учитывающей критические величины антропогенной нагрузки на природные ресурсы региона. Обозначенные проблемы должен решать, в том числе, региональный закон о правовом режиме курортов на территории Ставропольского края, однако указанные направления обойдены вниманием его разработчиков. Его нормы, лишь отчасти затрагивающие охрану природных, в том числе лечебных ресурсов КМВ, не могут быть признаны эффективными. Многие из них носят отсылочный характер и лишены самостоятельного значения. Они не устанавливают особенностей охраны отдельных видов природных ресурсов на Кавказских Водах, чего требует специфика и неповторимая уникальность этих курортов; не создает условий для охраны лесов и иных зеленых насаждений, играющих важнейшую защитную роль в процессе образования подземных минеральных вод, а также имеющих огромное значение для повышения роли Кисловодского и других парков региона в климатолечении.

С учетом первостепенной для КМВ экологической проблематики курортов и имеющейся угрозы их природным, в том числе лечебным ресурсам, остро стоит вопрос о реализации ряда мер, которые должны быть четко определены, как в федеральном законодательстве, так и в соответствующем региональном законе Ставропольского края о КМВ: регулярное проведение анализа состояния природно-ресурсного комплекса (минеральных и водных ресурсов, лечебных грязей, лесного фонда, почв); создание единой региональной государственной системы комплексного экологического мониторинга; разработка и внедрение схемы обращения с отходами; разработка и внедрение

экономических механизмов для организации рационального природопользования; разработка механизма оценки экологического ущерба, экологического нормирования и др.

Региональный закон о курортах на территории Ставрополя должен устанавливать особые требования со стороны государства к правилам землепользования и застройки территории населенных пунктов, расположенных в границах курортного региона [3, с. 564]. При этом такие особые требования должны предъявляться не только к городам и городским округам, но и к сельским поселениям, застройка территории которых также может нанести серьезный урон природно-лечебному потенциалу КМВ.

А что же с региональным законодательством в других субъектах Российской Федерации? Сегодня в ряде из них есть законы, регулирующие охрану и использование природных лечебных ресурсов курортов. Однако многие из этих законов также крайне фрагментарно и непоследовательно регулируют отношения по охране и использованию курортных богатств российских регионов. Они, в лучшем случае, дублируют нормы соответствующего федерального законодательства. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что существующее в большинстве субъектов Федерации региональные правовые нормы о курортах не способны эффективно решать задачи по сохранению и развитию лечебно-курортного потенциала соответствующих территорий.

В некоторых субъектах Федерации при наличии там курортов специальные законы по этому вопросу вообще отсутствуют. В иных из них такие региональные законы были раньше, но по разным причинам утратили силу. При этом в таких субъектах Федерации отдельные нормы о лечебно-оздоровительных местностях и курортах имеются в региональных законах об охране окружающей среды общего порядка (напр., во Владимирской области). Однако исчезновение там специальных законов, более основательно регулировавших правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов, является в целом весьма тревожной тенденцией, указывающей на снижение природоохранных правовых стандартов в данной сфере. В ряде субъектов Федерации при отсутствии специальных законов режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения определяется лишь подзаконными актами.

Отдельные региональные законы (например, в Дагестане и Северной Осетии) допускают размещение в первой зоне «средств связи» и неких «парковых сооружений», под которыми в отсутствие нормативной дефиниции неясно, что подразумевается.

На региональном уровне «эталонным» представляется Закон Краснодарского края от 7 августа 1996 г. № 41-КЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края». В данном нормативном акте успешно учтена и местная специфика региона, где этот закон к тому же не единственный. Есть еще отдельный Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. № 888-КЗ «О государственной поддержке санаторно-курортного и туристского комплекса Краснодарского края». Законодательство Краснодарского края может быть рекомендовано другим регионам – в том числе, и Ставрополю – в качестве образца для дальнейшего совершенствования их нормативной базы в этой области.

Считаем, что в каждом субъекте РФ, где имеются лечебно-оздоровительные местности и курорты регионального и местного значения, должны быть законы, определяющие, как наиболее принципиальный вопрос – правовой режим округа санитарной (горно-санитарной) охраны и зон внутри него. Это есть далеко не во всех региональных законах, не говоря уже о том, что в некоторых регионах России, где созданы курорты,

такие законы отсутствуют. Образцом в этой области субъектам Федерации можно считать санаторно-курортное законодательство Краснодарского края. В региональных законах об административных правонарушениях должна быть обязательно предусмотрена ответственность за нарушение режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения. В таком аспекте действующее и разрабатываемое региональное курортное законодательство должно оцениваться в рамках риск-ориентированного подхода, который предполагает при неизбежном, но разумном лоббировании экономических интересов соизмерять их с сопутствующими рисками экологического и иного характера.

### **Библиографический список**

1. Навасардова, Э. С. Риск-ориентированная оценка проведения эксперимента по взиманию курортного сбора на Кавказских Минеральных Водах / Э. С. Навасардова, Д. О. Буркин // Гуманитарные и юридические исследования. – 2024. – №4. – С. 765–772.

2. Свидлова, К. В. Риск-ориентированный подход к природопользованию на территории эколого-курортного региона «Кавказские Минеральные Воды» / К. В. Свидлова // Эволюция научной школы аграрного, экологического и природоресурсного права: преемственность и стратегия будущего: сб. ст. по материалам круглого стола с междунар. участием, посвященного памяти профессора Н. В. Сторожева, Минск, 30 мая 2024 г. – Минск : БГУ, 2024. – С. 108–111.

3. Нутрихин, Р. В. Некоторые проблемы формирования курортного законодательства в Российской Федерации / Р. В. Нутрихин, К. В. Свидлова // Гуманитарные и юридические исследования. – 2024. – №3. – С. 563–568.