Багаутдинова Сания Рустамовна. Правовой режим земель курортов: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Багаутдинова Сания Рустамовна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова"], 2014.- 221 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общая характеристика правового режима земель курортов . 12**

1.1. Понятие «земли курортов» в российском законодательстве 12

1.2. История развития правового регулирования земель курортов в России . 39

1.3. Понятие и особенности правового режима земель курортов . 57

**Глава 2. Возникновение прав на земли курортов и установление ограничений по их использованию . 84**

2.1. Особенности возникновения права собственности и иных прав на земельные участки

84 на землях курортов

2.2. Установление ограничений по использованию земель курортов 102

**Глава 3. Правовое регулирование использования и охраны земель курортов 121**

3.1. Правовые требования к использованию и охране земель курортов 121

3.2. Особенности государственного управления в сфере использования и охраны земель курортов . 133

3.3. Юридическая ответственность за нарушение правового режима земель курортов 154

Заключение 172

Список использованной научной литературы и иных источников 174

Список использованных нормативных правовых актов и иных официальных документов 182

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**. В границах территории Российской Федерации имеются все виды природных лечебных ресурсов: от минеральных вод до лечебного климата. На протяжении десятилетий курорты являлись основным местом отдыха и оздоровления населения России. Они до сих пор продолжают выполнять данную функцию, хотя с меньшим успехом в силу сложившейся в стране экономической ситуации.

Санаторно-курортное дело в России традиционно является составной частью государственной политики и важным разделом национальной системы здравоохранения. Существующая в настоящее время система санаторно-курортного лечения, созданная в советский период, является во многом уникальной в мире. Государством принимаются усилия для модернизации отраслей санаторно-курортного лечения, курортного отдыха и туризма, для увеличения популярности отечественных курортов среди населения по сравнению с зарубежными курортами, активного использования курортного лечения в целях оздоровления населения. Санаторно-курортному лечению, играющему особую роль в общегосударственной системе здравоохранения страны, постоянно уделяется внимание в государственных программах по развитию здравоохранения1. Для модернизации курортов Черноморского побережья России как центров оздоровления, курортного отдыха и туризма важнейшую роль сыграло проведение XXII Олимпийских и XI Паралимпийских игр, которое потребовало строительства и обновления многих объектов недвижимости в городе-курорте Сочи.

Курорты отнесены к особо охраняемым территориям. На конец 2012 года в России насчитывалось более 11 тыс. особо охраняемых территорий и объектов, из них по официальным данным 1170 относилось к лечебно-оздоровительным

1 Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 2511-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения"» // СЗ РФ, 2012, № 53 (ч. 2), ст. 8019. Утратило силу в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения"» // Официальный интернет-портал правовой информации 24.04.2014.

4 местностям и курортам2. Правовой режим курортов позволяет сочетать активное

использование природных лечебных ресурсов в целях оздоровления людей, в том

числе путем создания развитой инфраструктуры, с охраной окружающей среды.

Это делает их одними из наиболее экологически чистых и комфортных мест для

отдыха и проживания.

Площадь всех земель особо охраняемых территорий и объектов на 1 января 2013 года составляла 46,1 млн. га, из них площадь земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов исчислялась приблизительно в 32,4 тыс. га (не считая площади всех земель, находящихся в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов)3. Несмотря на то, что земли курортов представляют собой небольшую часть всех земель особо охраняемых территорий и объектов, они играют значительную роль в поддержании здоровья нации и в профилактике заболеваний человека. Возможность осуществлять разностороннее развитие инфраструктуры курортов путем строительства объектов недвижимости различной функциональной направленности обусловливают инвестиционную привлекательность земель курортов и их активное освоение.

Обеспечение рационального использования и охрана земель курортов при их освоении являются одними из наиболее значимых факторов для сохранения качества природных лечебных ресурсов, а также для функционирования существующих и создания новых курортов как особо охраняемых территорий. В целях охраны природных лечебных ресурсов курортов действующим законодательством предусмотрены меры, которые должны ограждать их от негативных явлений как природного, так и антропогенного характера. Специальным механизмом, позволяющим сохранять разумный баланс между охраной курортов и их природных лечебных ресурсов, с одной стороны, и природопользованием и поддержанием на необходимом уровне развития

2 Справочник Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии «Земельный
фонд Российской Федерации» за 2012 год //

3 См: Там же; Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в
Российской Федерации в 2012 году //

5 инфраструктуры курорта, с другой, является зонирование территории курорта и

установление ограничений к осуществлению различных видов хозяйственной

деятельности на его территории. Таким образом, имеются все необходимые

предпосылки для поддержания и развития курортной сферы, для обеспечения

потребности населения России в санаторно-курортном лечении и отдыхе, и для

охраны природных лечебных ресурсов от загрязнения и истощения.

Однако общей тенденцией в настоящее время является превалирование экономических интересов над интересами охраны окружающей среды. Для особо охраняемых территорий и объектов это проявляется в изменении подхода к строгости режима их охраны. Развитие инфраструктуры курортов и застройка земель в их границах как средство роста экономики ставится на первое место, в то время как охране их природных лечебных ресурсов уделяется все меньше внимания. Нормы, ограничивающие использование земель территорий курортов и земель курортов в целях охраны природных лечебных ресурсов, часто нарушаются, особенно в населенных пунктах, расположенных в границах курортов. Эти земли вовлекаются в хозяйственный оборот, застраиваются объектами, в том числе не имеющими отношения к курортам или реализуемыми с нарушением требований законодательства в области охраны природных лечебных ресурсов. При этом не учитывается, что такие земли являются частью курорта как особо охраняемой территории и играют важную роль в охране его окружающей среды и, главное, в охране природных лечебных ресурсов. Именно использование земель курортов с нарушением их правового режима в первую очередь приводит к загрязнению природных лечебных ресурсов и, в результате, к деградации курортов как особо охраняемых территорий.

В связи со всем вышеперечисленным анализ правового режима земель курортов, выявление проблем правового регулирования, приводящих к нарушению правового режима курортов и их земель, и поиск их решения в настоящее время являются важными вопросами, связанными с обеспечением общественных интересов в сохранении уникальных природных лечебных ресурсов на землях курортов, а также с обеспечением населения качественной

6
лечебно-профилактической помощью. Исследование причин нарушения

правового режима земель курортов, отсутствия действенного государственного

надзора за их использованием, не эффективного применения мер юридической

ответственности за нарушение правового режима курортов и порядка

использования их земель, поиск решения данных проблем путем предложений по

улучшению правового регулирования порядка их использования имеют важное

значение не только для обеспечения правового режима курортов и их земель, но

и для правового регулирования режима охраны других видов особо охраняемых

территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий (далее также –

ООПТ) и их земель, в современных условиях.

**Степень** **научной** **разработанности** **темы** **диссертационного**

**исследования.** Отдельные проблемы правового режима земель курортов были
исследованы в рамках работ, посвященных особо охраняемым природным
территориям, региону Кавказских Минеральных Вод, правовой охране курортов,
правовому режиму земель охранных зон. Некоторые аспекты правового режима
курортов и их земель были освещены В.А. Поляковым в диссертации на
соискание ученой степени кандидата юридических наук «Правовая охрана
курортов» (1979). Современный правовой режим земель курортов был частично
исследован А.С. Кротиком в диссертации на соискание ученой степени кандидата
юридических наук «Правовые проблемы организации и функционирования особо
охраняемых природных территорий федерального значения» (2003), О.В.
Садовской в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических
наук «Правовые проблемы охраны окружающей среды и рационального
использования природных ресурсов курортного региона Кавказские

Минеральные Воды» (2003). В диссертации О.А. Золотовой на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Правовой режим охранных зон» (2013) был освещен вопрос о влиянии охранных зон на правовой режим земель, входящих в них. Некоторые элементы правового режима земель курортов, в особенности оборотоспособность этих земель, были исследованы в ряде научных статей В.П. Камышанского. В рамках предложений о реформировании

7 законодательства об ООПТ, разработанных в 2009 году Всемирным фондом

дикой природы (WWF), был кратко проанализирован правовой режим курортов и

их земель.

Учитывая, что курорты являются особо охраняемыми территориями, провести изучение правового режима их земель невозможно без изучения правового режима особо охраняемых территорий и их земель, места курортов в системе особо охраняемых территорий. Ввиду того, что курорты были ранее включены в систему ООПТ в качестве самостоятельной категории ООПТ, определенное внимание было уделено правовому режиму ООПТ и их земель. В этих целях автор обращался к работам А.А. Транина, Ф.Р. Штильмарка, Н.Ф. Реймерса, В.В. Зозули, Д.Ф. Фаткуллиной и других.

Однако отдельно правовой режим земель курортов как с точки зрения их рационального использования, так и их охраны не был исследован ни в одной специальной научной работе, что предопределяет необходимость проведения комплексного анализа правового режима этих земель.

**Целью** диссертационного исследования является определение понятия правового режима земель курортов, установление элементов правового режима земель курортов, уровня современного регулирования правового режима земель курортов, выявление пробелов законодательства в данной сфере, анализ связанных с этими недостатками теоретических и практических проблем, а также выработка предложений по совершенствованию правового режима земель курортов в современных условиях.

Для достижения данной цели диссертационного исследования были поставлены следующие **задачи:**

– определить содержание понятия «правовой режим земель курортов» и выделить его основные элементы;

– выявить особенности правового режима земель курортов;

– определить содержание установленных ограничений по использованию земель курортов;

8 – выявить признаки, которым должен отвечать земельный участок в

границах курорта для его обязательного или возможного перевода в категорию

земель особо охраняемых территорий и объектов;

– установить перечень видов хозяйственной деятельности, не

противоречащих задачам развития курортов, а также перечень видов хозяйственной деятельности, для осуществления которых земельный участок, отнесенный к землям курортов, может быть предоставлен;

– разработать предложения по совершенствованию законодательства в области регулирования правового режима земель курортов.

Вышеуказанные цель и задачи исследования предопределили **предмет исследования.** В его рамках анализируются нормы земельного, экологического, градостроительного и иных отраслей законодательства, регулирующие правовой режим земель курортов, правоотношения по использованию и охране данных земель, теоретические и практические проблемы регулирования правового режима земель курортов, возможные способы их решения, а также правоприменительная практика в данной сфере.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили следующие общенаучные методы и приемы научного познания: анализ, синтез, аналогия, индукция, формализация, логический, системный, сравнительный. Также использовались такие специальные научные методы как технико-юридический и историко-правовой анализ, сравнительно-правовой метод и толкование норм права.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составили труды ведущих ученых в области земельного и экологического права советского и российского периодов: Г.А. Аксененка, С.А. Боголюбова, А.К. Голиченкова, И.А. Иконицкой, Н.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, Н.И. Краснова, О.И. Крассова., И.В. Павлова, В.В. Петрова. Также были изучены работы В.П. Балезина, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, О.Л. Дубовик, И.И. Евтихеева, Б.В. Ерофеева, А.А. Забелышенского, О.М. Козырь, Т.В. Петровой, А.А. Транина и других.

9 В работе над диссертацией теоретической базой послужили научные работы

признанных специалистов в области общей теории права и гражданского права: С.С. Алексеева, В.П. Камышанского, П.В. Крашенинникова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.С. Пиголкина, Е.А. Суханова и других.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Теоретическая
значимость настоящего диссертационного исследования состоит в том, что были
проанализированы нормы, регулирующие правовой режим земель курортов, и
изложены проблемы, возникающие при регулировании правоотношений,
объектами которых являются земельные участки из состава категории земель
особо охраняемых территорий и объектов и из состава иных категорий земель,
расположенные в границах курортов; предложена система признаков, по которым
возможно выделение земельных участков в границах курортов в целях их
перевода в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов;
предложено введение обязательного выделения санаторно-курортных

территориальных зон в городах-курортах с правовым режимом земель, идентичным правовому режиму земель курортов, а также введение иных обязательных требований по порядку использования этих земель, направленных на охрану природных лечебных ресурсов и окружающей среды городов-курортов. Положения диссертационного исследования могут быть использованы при дальнейшем изучении правового режима земель курортов и правового режима иных видов земель особо охраняемых территорий и объектов. Также выявленные в ходе исследования проблемы могут быть приняты во внимание в процессе нормотворческой деятельности и в правоприменительной практике как органов государственной власти РФ и субъектов РФ, так и органов местного самоуправления. При изучении курсов земельного и экологического права на юридических факультетах высших учебных заведений и других учебных заведений специального профиля данная работа может служить теоретическим материалом для уяснения положений законодательства об особо охраняемых природных объектах и категории земель особо охраняемых территорий и объектов.

10
**Эмпирической** **базой**, обусловившей достоверность исследования,

послужили материалы органов государственной власти и местного

самоуправления, обобщения прокурорской и судебной практики, изучение

документов и сложившейся ситуации непосредственно на курортах, сообщения,

доклады и статические данные, размещенные в средствах массовой информации

и на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного

самоуправления в сети Интернет.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что

оно представляет собой первую комплексную теоретическую работу,

посвященную правовому режиму земель курортов. Автором разграничены такие

смежные понятия как «курорт», «земли курортов», «земли территорий курортов»,

«город-курорт», «округ санитарной (горно-санитарной) охраны», «территория

курортов»; дано определение термина «правовой режим земель курортов»; дана

характеристика особенностей правового режима земель курортов; предложено

ввести в обязательном порядке в городах-курортах территориальные зоны, в

пределах которых использование земель должно отвечать требованиям,

установленным для земель курортов; предложено ввести экономическое

стимулирование субъектов хозяйственной деятельности при рациональном

использовании земель курортов.

**Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Правовой режим земель курортов можно определить как установленные в нормах права: меру возможного и должного поведения субъектов права собственности и иных прав на земельные участки по отношению к землям курортов как к элементу лечебно-оздоровительного природного комплекса; требования к порядку использования и охраны этих земель в соответствии с их видом использования; порядок государственного управления их использованием и охраной; меры юридической ответственности, обеспечивающие исполнение данных требований.
2. Факторами дифференциации правового режима земельных участков земель курортов выступают: цель их использования (отдых, профилактика,

11 лечение заболеваний человека); принадлежность земельного участка к

определенной зоне округа санитарной (горно-санитарной) охраны; вид

природного лечебного ресурса.

1. Правовой режим земель городов-курортов и виды их разрешенного использования должны обеспечиваться через введение в градостроительные регламенты в городах-курортах нового вида специальных территориальных зон, устанавливающих только те виды разрешенного использования, которые направлены на обеспечение санаторно-курортного лечения и рациональное использование природных лечебных ресурсов, и не вступают в противоречие с установленными ограничениями.
2. Критериями определения видов разрешенного использования на землях курортов являются:

– связь с санаторно-курортным лечением;

– использование природных лечебных ресурсов в целях санаторно-курортного лечения;

– прямое указание в законодательстве на те виды деятельности, которые могут осуществляться на землях курортах.

5. Специальные ограничения в сфере использования земель курортов,
устанавливаемые в отношении отдельных земельных участков в силу их
включения в границы округа и зон санитарной (горно-санитарной) охраны, с
одной стороны, и ограничения в сфере использования земель, устанавливаемые в
отношении земельных участков при их отнесении к категории земель особо
охраняемых территорий и объектов, носят различную правовую природу.
Содержание ограничений первого рода связано с включением земельных
участков в границы округа и зон санитарной (горно-санитарной) охраны как вида
охранных зон и определяется содержанием режима конкретной зоны округа
санитарной (горно-санитарной) охраны. Конкретизация данных ограничений
зависит от отнесения курорта к особо охраняемым территориям федерального,
регионального или местного значения. Содержание второго вида ограничений

12 одинаково для всех земельных участков из состава земель особо охраняемых

территорий и объектов, отнесенных к землям курортов.

6. Обязательными отличительными признаками земельных участков, при наличии которых они должны быть переведены в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов, являются: расположение земельного участка в границах курорта и использование этого земельного участка в лечебно-профилактических или оздоровительных целях, прежде всего санаторно-курортными организациями, либо расположение земельного участка в границах курорта и наличие на этом земельном участке природных лечебных ресурсов, кроме случаев, когда природным лечебным ресурсом является лечебный климат.

**Апробация и внедрение в практику результатов исследования.**

Диссертация выполнена и обсуждалась на кафедре экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова.

Положения и выводы по теме диссертационного исследования были
изложены в форме докладов и сообщений на научно-практических
конференциях: на всероссийских научно-практических конференциях

«Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» в
2012 г. («Софрино-18»), в 2013 г. («Софрино-19») и в 2014 г. («Софрино-20); на
VI Международной научно-практической конференции «Право на

благоприятную окружающую среду в системе конституционных прав и гарантий» в 2013 г.; на Международной научно-практической конференции «Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход» в 2014 г., а также в научных публикациях автора.

Материалы исследования использовались автором при ведении

семинарских занятий на юридическом факультете МГУ им. М.В.Ломоносова в 2010 – 2014 гг., а также на юридическом факультете Государственного университета по землеустройству в 2013 – 2014 гг.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих 8 параграфов, заключения, списка использованной научной литературы и иных источников, списка использованных нормативных правовых актов и иных официальных документов.

## История развития правового регулирования земель курортов в России

Многие термины и понятия, имеющие значение для данной работы, прошли долгий путь развития. Обращение к истории правового регулирования курортов позволит показать процесс развития и формирования правового режима курортов и их земель, его особенности и возможные пути развития законодательства о курортах и их землях в настоящее время. В России первые курорты как места, обладающие природными лечебными ресурсами и используемые для лечения и отдыха, начали организовывать во время правления Петра I. Земли в границах курортов, в отношении которых действовало специальное правовое регулирование в целях охраны природных лечебных ресурсов, впервые были выделены в дореволюционном законодательстве. Правовой режим курортов и земель в их границах развивался с конца XIX века, начиная с санитарной охраны источников минеральной воды до охраны курортов как природных объектов, включения курортов в число ООПТ, отнесения их земель к категории земель особо охраняемых территорий и объектов и к землям ООПТ в 2001 году, затем исключения курортов из числа ООПТ и их земель из земель ООПТ и отнесения их к особо охраняемым территориям и к землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов как вида земель в составе категории земель особо охраняемых территорий и объектов в 2013 году. При этом предоставление земель курортов и земель в границах курортов в частую собственность в России до 2013 года было запрещено или ограничено.

Хотя первый российский курорт Марциальные воды был создан Указом Петра I от 20 марта 1719 г. «О целительных водах, отысканных на Олонце»64, термин «курорт» начал употребляться в законодательстве значительно позже. Он был заимствован из немецкого языка от слова Kurort (от Kur – лечение и Ort – место) и изначально употреблялся в названиях компаний (например, Общество Лиманного курорта, Общество черноморских курортов, Общество «Новороссийский курорт»), т.е. использовался для обозначения специализированного предприятия65, юридического лица. В конце XIX – начале XX вв. (1900 – 1911 гг.) под курортом начинает пониматься территория населенного пункта, в который приезжают в целях оздоровления66. Для обозначения местности, обладающей природными лечебными ресурсами, использовался термин «лечебная местность».

Правовое регулирование охраны природных лечебных ресурсов и использования земель на курортах посредством установления округов санитарной и горной охраны начинает осуществляться только в конце третьей четверти XIX века. В разное время эти округа охраны охватывали различные по площади территории, имели различное соотношение с территорией курорта, и правовой режим земель, входящих в их границы, отличался. Впервые правовое регулирование охраны источников минеральной воды было осуществлено в Мнении Государственного совета от 19 февраля 1885 года «Об охранении источников минеральных вод», утвержденным императором67. В соответствии с данным актом, источники минеральных вод или минеральных грязей могли быть объявлены имеющими общественное значение. На местности, прилегающей к таким источникам, устанавливался округ санитарной охраны, который еще не делился на зоны. В пределах округов охраны запрещались все виды работ без предварительного согласия местного горного начальства. 24 апреля 1914 г. был принят Закон о санитарной и горной охране лечебных местностей68. В соответствии с ним, к лечебным местностям относились: места с источниками лечебных вод и с лечебными грязями; морские купания; климатические станции; места, устроенные для пользования кумысным лечением. Законодательно закреплялось содержание понятий «лечебная местность», «округ горной охраны лечебной местности» и «округ санитарной охраны лечебной местности»69. Округ горной охраны распространялся на прилегающую к источнику территорию, осуществление работ на которой могло повлиять на водоснабжение источника. Целью создания округа санитарной охраны была защита лечебных местностей в санитарном отношении. В его границы входила вся лечебная местность и источники, которые снабжали данную лечебную местность питьевой водой, а также могли быть включены императорские резиденции70. Так были созданы предпосылки для обособленного правового регулирования использования и охраны этих земель в целях обеспечения охраны природных лечебных ресурсов от порчи и загрязнения. Земли округов охраны принадлежали государственной казне, т.е. государству. Как правило, лечебные местности передавались в арендное пользование городам, земствам, частным компаниям и лицам императорской фамилии71. В отношении курортов принимались нормативные правовые акты, регулирующие порядок и сроки предоставления земельных участков в границах курортов в аренду. Например, в 1901 г. были утверждены «Правила на сдачу в аренду участков казенной земли на группах Кавминвод под постройку жилых помещений». Участки сдавались в аренду с торгов на срок 99 лет, а их владелец был обязан возвести постройку в течение 3 лет 72. Таким образом, ограничения порядка использования земель курортов носили публично-правовой характер с самого начала регулирования правового режима этих земель. На границе столетий появились проекты создания единой курортной зоны Северного Кавказа и северо-восточного берега Черного моря.73 Был разработан проект Положения о курортах, который не был принят из-за начала Первой мировой войны и Октябрьской революции 1917 года. Как указывает Самарина Т.В., «в нем предполагалось определение понятия курорта как «лечебных мест, которые имеют источники лечебных вод или лечебные грязи, а также климатических станций и морских купаний»… Города-курорты должны были отвечать следующим требованиям: иметь постоянное население не менее 25 тысяч человек, водопровод и канализацию»74.

С принятием Декрета СНК РСФСР № 231 от 20 марта 1919 г. «О лечебных местностях общегосударственного значения»75 (далее – Декрет о лечебных местностях) термин «курорт» начинает применяться в том же значении, что и термин «лечебная местность», и наравне с ним. Под курортом (лечебной местностью) понимались места с месторождениями лечебных вод или грязей, места для пользования кумысолечением, места для лечебного купания и климатические и горные станции (п. 1 Декрета о лечебных местностях). В целях охраны курортных местностей и их природных лечебных ресурсов устанавливались округа санитарной и горной охраны. В границы округа горной охраны включались источники лечебных вод и лечебных грязей. В границы округа санитарной охраны входила территория самой курортной местности и земли, занятые источниками, снабжающими данную курортную местность питьевой водой76. То есть территория курорта или лечебной местности полностью входила в границы округа санитарной охраны, но округ санитарной охраны мог охватывать большую площадь, чем территория курорта. Подобное соотношение границ округа санитарной охраны и границ курорта сохранялось до принятия Закона о лечебно-оздоровительных местностях 1995 г. Зонирование округа санитарной охраны было предусмотрено впервые в Положении о горносанитарной охране минеральных и пресных вод, соляных и грязевых озер, лиманов и местностей лечебного значения, утвержденном постановлением Наркомздрава РСФСР, ВСНХ РСФСР от 20 марта 1924 г.77, однако о количестве зон, их наименованиях и строгости режима умалчивалось. В соответствии с Общими началами землепользования и землеустройства, утвержденными постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г.78 (ст. 54) (далее – Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г.), земли курортов были отнесены к землям специального назначения. К ним относились земли, предоставленные в непосредственное пользование курортов для их специальных целей, не сельскохозяйственного характера.

## Понятие и особенности правового режима земель курортов

В целях исследования правового режима земель курортов и выделения его основных элементов, а также учитывая, что единого понимания содержания понятия правового режима в юридической науке нет, необходимо определить, что будет пониматься под термином «правовой режим земель» в данной работе. Хотя в законодательстве используется понятие правового режима земель, его определение в нем не дается. Как указывают авторы «Общей теории советского земельного права», изначально это понятие использовалось как исключительно теоретическая категория земельного права. Оно применялось в отношении как земель, так и недр, вод, лесов, однако не совсем последовательно. Лишь спустя некоторое время к правовой характеристике всех земель был применен термин «правовой режим»112. В дальнейшем термин «правовой режим» восприняли и в других отраслях права, и его содержание конкретизировалось учеными-правоведами на протяжении десятилетий в работах по общей теории права, земельному и гражданскому праву. В связи с этим необходимо обратиться к работам по теории земельного права, а для более полного и объективного анализа также к некоторым определениям, данным в работах по общей теории права и гражданскому праву. В общей теории права нет единого понимания термина «правовой режим». В Юридической энциклопедии под правовым режимом понимаются «нормативно установленные правила относительно определенного предмета отношений или ситуации, которые должны соблюдаться участниками отношений по поводу этого предмета (объекта или определенной ситуации)… Правовой режим дает определение юридической природы предмета отношений и содержит требования и принципы поведения субъектов в определенной ситуации»113. То есть под правовым режимом понимается правовое положение какого-либо объекта, в силу которого у субъектов прав на него есть права и обязанности, связанные с этим объектом. С.С. Алексеев определял его как «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействия между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»114. По его мнению, правовой режим объекта представляет собой порядок регулирования, выраженного в характере и объеме прав субъекта по отношению к объекту. Он «выражает степень жестокости юридического регулирования, его дозволительную и запретительную направленность, наличие известных ограничений и льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности»115. В более современной публикации вместо термина «правовой режим» ученый использует термин «юридический режим», под которым понимает «особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования – особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»116.

В теории гражданского права оперируют термином «гражданско-правовой режим». Под ним понимается возможность или невозможность совершения с объектами права определенных действий (сделок), влекущих известный юридический (гражданско-правовой) результат. Одна из основных точек зрения на сущность правового режима заключается в том, что фактически правовой режим устанавливается не для различных благ, а для субъектов прав, совершающих по поводу этих благ различные юридически значимые действия. То есть он определяет поведение участников правоотношений, касающееся соответствующих материальных и нематериальных благ117. В земельно-правовой литературе встречается множество определений понятия «правовой режим». Впервые оно появилось в доктрине: по мнению О.И. Крассова, И.И. Евтихеев был первым, кто упомянул о правовом режиме земель в научной литературе. Вместо термина «правовой режим категории земель» он использовал термин «земельный режим» и сводил его к полномочиям органов управления землями118. Г.А. Аксененок считал, что категории земель отличаются друг от друга следующими признаками: целевым назначением земель; порядком их отвода в пользование; видами землепользования, которые возможны в каждой отдельной категории земель119. Позже ученый писал, что «определить правовой режим любой категории земель… это значит, во-первых, дать понятие этих земель как объекта данного земельного отношения, во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить их права и обязанности, в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями и, наконец, в-четвертых, указать на те формы и меры ответственности, которые определены законом для пользователей землями…»120. Н.И. Краснов предлагал включать в содержание правового режима отдельной категории земель общие черты правового регулирования использования государственного земельного фонда и особенности государственного управления, права землепользования и правовой охраны земли применительно к отдельным категориям земель121. Под правовым режимом государственного земельного фонда он понимал установленный нормами советского права порядок должного поведения по отношению к земле как объекту права исключительной собственности государства, права землепользования и правовой охраны, направленный на обеспечение ее рационального использования как всеобщего условия труда и основного (главного) средства производства122. Б.В. Ерофеев определяет правовой режим земель городов как «совокупность требований, выраженных в правовых нормах, устанавливающих целевое назначение земель городов и их отдельных видов, порядок управления и пользования ими в условиях научно-технического прогресса»123.

По мнению авторов «Общей теории советского земельного права», термин «правовой режим» «представляет собой определенное теоретическое понятие, обобщающее правовую характеристику земли как объекта права и содержащее указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земли»124. В содержание правового режима категории земель должны включаться право собственности на землю, государственное управление (общее и отраслевое применительно к данной категории земель), право пользования (общие и особенные черты), и правовая охрана данной категории земель125.

Таким образом, в советской научной литературе в понятие «правовой режим категории земель» обычно включались следующие элементы: целевое назначение, право собственности и право землепользования, субъекты прав на землю, их права и обязанности, государственное управление, правовая охрана, а также санкции за нарушение правового режима земель.

На этапе развития земельно-правовой науки с 90-х годов XX века и по сегодняшний день ученые продолжают делать попытки дать определение правового режима земель. В учебнике «Земельное право России» 1995 г. правовой режим земель определялся как установленные законодательством порядок использования объекта, допустимые пределы и способы распоряжения им126. В словаре юридических терминов «Экологическое право России» А.К. Голиченковым правовой режим земель определяется как «система элементов, включающая: а) принципы, распространяющиеся на совокупность правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории; б) состав субъектов права на земли данной категории; в) порядок возникновения и прекращения прав и обязанностей субъектов прав на земли данной категории; г) санкции за нарушение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории. Правовой режим земель определяется исходя из их разрешенного использования»127. В науке земельного права также в качестве основных элементов правового режима земель выделяются следующие элементы: формы собственности и иные права на соответствующие земли; особенности оборота земель (оборотоспособности земель); порядок изменения правового режима земель или земельных участков (перевод в другие категории, изменение разрешенного использования земельных участков); права и обязанности субъектов права собственности и иных прав на землю по использованию и охране земель; полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области использования и охраны земель; основания и порядок реализации юридической ответственности в области использования и охраны земель. На основании данных элементов правовой режим земель предлагается понимать как «установленный нормами земельного и других отраслей законодательства порядок предоставления, оборота, использования и охраны земель, обязательный для всех субъектов земельных правоотношений»128.

И.А. Иконицкая определяет правовой режим земель как «установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как к объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту государственного управления земельными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией РФ важнейшие социально-экономические функции – основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»129.

## Установление ограничений по использованию земель курортов

В земельном праве целевое назначение и разрешенное использование земельного участка служат основным правовым средством государственного регулирования использования земли. Исходя из этих параметров определяются порядок использования земельного участка, виды хозяйственной деятельности, которые могут осуществляться на нем, и требования, предъявляемые к данной деятельности. Хозяйственная деятельность, осуществляемая на земельных участках из состава категории земель особо охраняемых территорий и объектов, должна соответствовать их целевому назначению и разрешенному использованию.

На определение порядка использования земельных участков большое влияние имеет распространение на них различных охранных или защитных зон. В целях охраны природных лечебных ресурсов права субъектов по использованию земельных участков в границах курортов ограничиваются существенным образом. Данные ограничения являются важным элементом правового режима земель территорий курортов и земель курортов. Установление ограничений по использованию земель обеспечивает соблюдение правового режима курорта как особо охраняемой территории, который, как указывает Е.А. Галиновская, «должен обеспечивать экологические интересы всего общества, а использование природных объектов на территории в интересах частных лиц должно быть исключено или существенно ограничено»194.

При этом необходимо отличать ограничения прав на землю и обременения земельного участка. Хотя в законодательстве термины «ограничение» и «обременение» часто используются как синонимы (абз. 3 ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»195 (далее – Закон о государственной регистрации прав)), в теории земельного права эти понятия разграничивают. Под первыми обычно понимаются запреты или ограничения на осуществление определенных видов деятельности, а под вторыми – установление дополнительных обязанностей по содержанию и использованию земельного участка и по соблюдению прав или интересов третьих лиц196. Как указывает О.М. Козырь, ограничения прав носят административный характер, обычно прямо указаны в нормативных правовых актах и не предусматривают взимания платы с лиц, в пользу которых устанавливаются ограничения197. М.И. Васильева отмечает, что «ограничения означают невозможность или урезанный характер пользования природными объектами и ведения хозяйственной деятельности, а обременения – необходимость претерпевать неудобства, связанные с дополнительно нагрузкой на соответствующие природные объекты»198. Е.А. Галиновская под ограничениями предлагает понимать «совокупность пределов реализации прав на земельные участки, установленных законом в связи с необходимостью обеспечения различных интересов в обществе, которые могут быть нарушены свободным использованием земли правообладателем»199. Ограничения прав установлены в Земельном кодексе РФ, законах об охране окружающей среды, о лечебно-оздоровительных местностях, Положении об округах охраны курортов федерального значения и связаны, в основном, с ограничениями или запретами на осуществление определенных видов хозяйственной деятельности и способами их осуществления на земельных участках в границах курортов. Ограничения формулируются путем установления предписаний запретительного, обязывающего и дозволительного свойства200, что явно следует из текста Положения об округах санитарной (горно-санитарной) охраны курортов федерального значения. Содержание ограничений прав зависит от отнесения курорта к особо охраняемым территориям определенного значения, зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны и категории земель, к которой относится земельный участок. В соответствии с ч. 1 ст. 56 Земельного кодекса РФ, права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным Земельным Кодексом РФ и другими федеральными законами. В части 2 ст. 56 предусмотрены, среди прочих, такие ограничения прав на землю, как особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах (п. 1), а также особые условия охраны окружающей среды (п. 2). Ограничения по использованию земель в границах курортов можно отнести к обоим из этих видов. Первый вид ограничений, связанный с созданием зон с особыми условиями использования территорий, является одной из наиболее распространенных форм установления ограничений прав на землю201. О.И. Крассов определяет данный вид ограничений как «установление в административном порядке запретов на осуществление отдельных видов деятельности и использования земли либо требований о воздержании от совершения определенных действий, связанных с использованием земли, которые предусмотрены законодательством и которые не применяются в отношении других земельных участков, имеющих аналогичное целевое назначение»202. В отношении курортов он проявляется в том, что охрана природных лечебных ресурсов курортов и обеспечение благоприятной окружающей среды на курортах осуществляется путем включения определенных территорий в границы округов и зон санитарной (горносанитарной) охраны, которые выступают в качестве зон, в границах которых действуют специальные требования, в том числе, к порядку использования земель.

Общие требования к их содержанию закреплены в Земельном кодексе РФ (ст. 96) и Законе о лечебно-оздоровительных местностях (ст. 16). Конкретное содержание этих ограничений зависит от отнесения курорта к особо охраняемой территории федерального, регионального или местного значения и распространения на него зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны. Перечень видов деятельности, которые возможно или запрещено осуществлять на территории курорта федерального значения, определены в Положении об округах охраны курортов федерального значения. Для курортов регионального и местного значения конкретизация требований должна быть осуществлена в нормативных правовых актах субъектов РФ. Требования, устанавливаемые для земель в границах зон, влияют на правовой режим земельных участков, вошедших в них, вне зависимости от их целевого назначения и разрешенного использования.

В целях характеристики особенностей установления ограничений использования земельных участков в границах курортов, земельные участки в границах курортов можно условно разделить на 4 вида: 1 – земельные участки, расположенные в границах курортов безотносительно категории земель, которая указана в документах государственного кадастра недвижимости; 2 – земельные участки из состава категории земель особо охраняемых территорий и объектов и находящиеся в пользовании у санаторно-курортных организаций; 3 – земельные участки, находящиеся в пользовании у санаторно-курортных организаций и не отнесенные к категории земель особо охраняемых территорий и объектов; 4 – земельные участки, расположенные в населенных пунктах (в том числе городах-курортах) и находящиеся в пользовании у санаторно-курортных организаций, использующих природные лечебные ресурсы курортов. Правовой режим первого вида земельных участков закреплен в законодательстве достаточно ясно и четко, и регулируется нормами, устанавливающими ограничения по их использованию в связи с наложением на них определенных зон санитарной (горно-санитарной) охраны. Правовой режим второго вида земельных участков определен не ясно, и на практике органам государственной власти и судам приходится определять, используются ли они в соответствии с их целевым назначением. Регулирование правового режима третьего вида земельных участков осуществляется нормами, посвященными той категории земель, к которой они отнесены, и в соответствии с их разрешенным использованием. Они отвечают признакам земель курортов и должны быть переведены в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов в целях охраны природных лечебных ресурсов, обеспечения их использования в лечебно-оздоровительных целях и ограждения от застройки объектами, не имеющими отношения к функционированию курорта или способными навредить природным лечебным ресурсам и окружающей среде курорта. Установление правового режима земельных участков четвертого вида остается во многом на усмотрение органов местного самоуправления, и закрепляется в документах территориального планирования и правилах землепользования и застройки.

## Особенности государственного управления в сфере использования и охраны земель курортов .

Организация исполнения и применения требований правовых актов, надзор и контроль за соблюдением законодательства, юрисдикционная и правоохранительная деятельность являются составными частями правовой системы233. Без действенного механизма реализации законодательство не сможет регулировать общественные отношения. В процессе реализации права выявляются все недостатки и достоинства избранной законодателем схемы правового регулирования. Действенность регулирования правового режима земель особо охраняемых территорий проявляется в конкретности и категоричности норм права, устанавливающих режим этих земель и расположенных на них объектов, принимаемых государством мерах по их реализации, обязанностей субъектов права собственности и иных прав на землю, мер юридической ответственности за их нарушение, или в отсутствии ясности правового регулирования.

О.С. Колбасов в содержание государственного управления в области охраны природы включал следующие виды деятельности: издание подзаконных нормативных правовых актов и актов применения права; изучение и учет состояние и использования природных ресурсов, природных комплексов и окружающей природной среды; планирование рационального использования, сохранения, восстановления и улучшения всех видов природных богатств и природной среды в целом; осуществление оперативных хозяйственных, исполнительно-распорядительных мер, связанных с выполнением задач охраны природы; контроль и надзор за выполнением законов; борьба с правонарушениями234. В содержание государственного управления землями можно также включить данные виды деятельности с учетом специфики управления данным видом природного ресурса.

Государственное управление землями в советской научной юридической литературе определялось как «деятельность государства по организации использования и охраны земли как важнейшего природного объекта, являющегося также объектом права государственной собственности и права землепользования» 235 и признавалось важным элементом правового режима земель236. Приведенное определение также отражает понятие государственного управления землями в настоящее время. Применительно к каждой категории земель в содержание управления ими должны включаться свои особенности, отражающее место данной категории или вида земель, как в системе общественных отношений, так в охране окружающей природной среды237.

Для земель территорий курортов данные особенности должны вытекать из того, что они являются частью курорта как особо охраняемой территории независимо от их принадлежности к той или иной категории земель. Кроме того, для земельных участков, отнесенных к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, должны существовать свои особенности управления. Управление этими землями должно быть направлено, в первую очередь, на обеспечение их рационального использования и их охрану, так как от этого зависит состояние и охрана природных лечебных ресурсов курортов. Это должно находить свое отражение при осуществлении отдельных функций управления. Так, определенную роль в экономическом стимулировании природопользователей к использованию природных ресурсов в границах курортов наиболее рациональным и эффективным образом должно играть налогообложение этих земель исходя из их кадастровой оценки. В сфере использования и охраны земель курортов можно выделить, например, следующие функции государственного управления: территориальное планирование использования и охраны земель; формирование земельных участков; перевод земель из одной категории в другую; инвентаризация земель; государственный кадастровый учет земельных участков, округов и зон санитарной (горно-санитарной) охраны; ведение государственного реестра курортного фонда; предоставление земельных участков; государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними; кадастровая оценка земель курортов и установление земельного налога; обеспечение охраны земель курортов; мониторинг состояния земель курортов; изъятие земельных участков в случае их нецелевого использования. Особое место среди функций государственного управления занимают земельный надзор и контроль. Однако в силу того, что при осуществлении не всех функций управления учитываются особенности земель территорий курортов и земель курортов, в данной работе будут описаны лишь те, которые помогут отразить эти особенности и дать характеристику правовому режиму земель курортов. Так, например, образование новых земельных участков на данных землях осуществляется так же, как и в отношении иных категорий земель. Оно не зависит, например, от границ округа или зон санитарной (горно-санитарной) охраны курорта, хотя в городах-курортах при образовании земельных участков должны учитываться предельные размеры земельных участков, установленные в градостроительных регламентах. Курорты могут находиться в ведении органов государственной власти РФ, субъектов РФ или органов местного самоуправления. Функции управления могут осуществляться только федеральными органами государственной власти либо как федеральными, так и региональными органами власти и органами местного самоуправления. Например, ведение государственного учета земель курортов является функцией исключительно федеральных органов государственной власти; предоставление земель курортов осуществляется уполномоченными органами государственной власти РФ, субъекта РФ или органами местного самоуправления, в зависимости от того, отнесен ли курорт к особо охраняемым территориям федерального, регионального или местного значения.

В целях устойчивого развития территории РФ, субъектов РФ и муниципальных образований должны разрабатываться территориальные комплексные схемы, схемы функционального зонирования, схемы землеустройства, проекты районной планировки и генеральные планы развития территорий. При подготовке схем территориального планирования РФ и субъектов РФ в материалах по обоснованию схем территориального планирования РФ в виде карт должны учитываться округа санитарной (горно-санитарной) охраны как зоны с особыми условиями использования территорий (абз. д. п 3. ч. 9 ст. 10, абз. д. п. 2 ч. 9 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ, п. 7 Положения об округах санитарной охраны курортов федерального значения). Во-первых, на территории курортов не должна планироваться деятельность, которая противоречит целям создания этих особо охраняемых территорий и способная нанести вред природным лечебных ресурсам. Также должны учитываться запреты или ограничения на осуществление определенных видов деятельности в зонах санитарной (горно-санитарной) охраны. Так, например, в границах второй зоны санитарной (горно-санитарной) охраны не допускается строительство новых и расширение действующих промышленных объектов, строительство животноводческих и птицеводческих комплексов и ферм, устройство навозохранилищ (абз. 1, 2 пп. 2 п. 13 Положения об округах охраны курортов федерального значения). Большую роль в охране земель курортов и природных лечебных ресурсов курортов федерального значения играла норма ч. 7 ст. 95 Земельного кодекса РФ, запрещавшая их предоставление и использование для осуществления тех видов деятельности, которые способны нанести огромный ущерб окружающей среде курорта