

Виктор ЧЕРЕПАНОВ

КАВКАЗСКИЕ МИНЕРАЛЬНЫЕ ВОДЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПОИСК ИХ РЕШЕНИЯ

На территориях, входящих в комплекс Кавказских Минеральных Вод, исторически возникли и в последнее время получили обострение социальные противоречия в таких областях, как землепользование, градостроительство, миграционные процессы, хозяйственная деятельность и др. При этом противоречия эти, будучи тесно взаимосвязаны между собой, представляют собой разновидности общего противоречия между целевым назначением Кавказских Минеральных Вод и реальными общественными отношениями, складывающимися между различными субъектами. Такая ситуация требует принятия общегосударственных мер. С учетом этого автором предлагается установить в этом регионе ряд специальных правовых режимов, закрепив их договорами между Российской Федерацией и субъектами РФ, на территории которых расположены Кавказские Минеральные Воды.

Ключевые слова: договоры между Российской Федерацией и ее субъектами, Кавказские Минеральные Воды как особо охраняемый эколого-курортный регион, ограничение миграции, специальный правовой режим, федеральный курорт

Кавказские Минеральные Воды (далее — КМВ) включают в себя горные территории Ставропольского края, Карачаево-Черкесской Республики и Кабардино-Балкарской Республики, объединенные единой гидроминеральной базой. Округ горно-санитарной охраны КМВ занимает площадь 5,5 тыс. кв. км. При этом на долю Ставропольского края приходится 57% территории, Карачаево-Черкесской Республики — 33%, Кабардино-Балкарской Республики — 10%. В связи с особенностями геологического строения все месторождения минеральных вод этих территорий взаимосвязаны между собой. Они представляют собой *единый гидродинамический комплекс*, в состав которого входит 130 источников минеральной воды 13 различных типов, а также одно из лучших в России месторождений лечебной грязи на озере Тамбукан.

Указом Президента РФ от 27 марта 1992 г. № 309¹ Кавказским Минеральным Водам придан статус *особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации*, имеющего федеральное значение.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 г. № 309 «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 783.

Непосредственное государственное управление этим регионом возложено на администрацию КМВ, руководитель которой назначался Президентом РФ по представлению главы администрации Ставропольского края и являлся его заместителем². Постановлением Правительства РФ от 6 июля 1992 г. № 462³ было утверждено Положение об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации — Кавказских Минеральных Водах и его администрации, установлены границы региона, даны поручения министерствам и ведомствам Российской Федерации, администрации КМВ, связанные с организацией управления регионом. Был осуществлен широкий комплекс мероприятий по сохранению и развитию КМВ как на федеральном, так и региональном уровнях. Некоторые из них были включены в федеральные программы и в связи с этим получили частичное финансирование⁴.

15 апреля 2004 г. Государственной Думой Ставропольского края были проведены депутатские слушания «Кавказские Минеральные Воды: состояние, законодательное обеспечение и перспективы развития». Их участниками стали депутаты краевой и Государственной Думы РФ, члены Совета Федерации, представитель Президента РФ в Южном федеральном округе, представители федеральных и краевых органов исполнительной власти, субъектов РФ, органов местного самоуправления, Федерации независимых профсоюзов, лечебно-оздоровительных учреждений. В результате обсуждения основных направлений жизнедеятельности КМВ был сделан вывод о том, что Кавказские Минеральные Воды, несмотря на некоторое улучшение деятельности лечебно-оздоровительных учреждений, находятся *в состоянии, близком к критическому*. Обсуждение позволило также предложить комплекс мероприятий по сохранению и развитию Кавказских Минеральных Вод.

В рамках реализации рекомендаций депутатских слушаний автором (бывшим в тот период руководителем Ставропольского центра мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края) организовано и проведено специальное эмпирическое исследование, результаты которого доложены руководству Ставропольского края⁵.

Необходимо отметить, что, несмотря на масштабные меры, принятые в те годы федеральными и региональными властями, многое

² На основании Указа Президента РФ от 03.02.2012 № 138 администрация КМВ была упразднена.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 1992 г. № 462 «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации — Кавказских Минеральных Водах» //Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 3. Ст. 108.

⁴ В 2003 г. утверждена специальная Федеральная программа «Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации — Кавказских Минеральных Вод» с расчетным сроком до 2010 г., частичное финансирование которой осуществлялось лишь на первом ее этапе (1993–2000 гг.). В дальнейшем финансирование отдельных мер по развитию КМВ было предусмотрено в федеральных целевых программах «Юг России» (2002–2006; 2008–2012; 2014–2020 гг.), государственной программе Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 г.

⁵ В ходе исследования были проведены интервью с 1146 жителями Кисловодска, отобранными случайным образом на основе списков избирателей, проживающих на территории города.

из намеченного в силу объективных и субъективных причин реализовано не было. 18 июня 2014 г. Совет Федерации РФ, рассмотрев в рамках «правительственного часа» вопрос «О мерах, направленных на развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации — Кавказских Минеральных Вод», отметил наличие серьезных *исторически накопившихся проблем*, сдерживающих дальнейшее развитие региона, и в своем постановлении от 09 июля 2014 г. № 388-С предложил органам власти всех уровней принять дополнительные меры по решению этих социальных проблем.

На наш взгляд, в процессе становления КМВ как особо охраняемого эколого-курортного региона возникли определенные *социальные противоречия*, которые лежат в основе проблем, сдерживающих дальнейшее развитие КМВ. В рамках настоящей статьи сделана попытка их научного осмысления и поиска путей решения.

О правовом статусе КМВ

Указом Президента РФ от 27.03.1992 г. № 309 Кавказским Минеральным Водам придан «статус особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации, имеющего федеральное значение, в границах округа санитарной защиты курорта» (пункт 1). Постановлением Правительства РФ от 6 июля 1992 г. № 462 этот регион признан *федеральным курортом*.

Федеральным законом от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»⁶ были выделены два основных вида территорий, обладающих различным правовым статусом (ст. 1):

- лечебно-оздоровительная местность — территория, *обладающая природными лечебными ресурсами* и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения;
- курорт — *освоенная и используемая* в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры. При этом имеется три разновидности курортов: федерального, регионального и местного значения, находящихся соответственно в федеральном, региональном и местном ведении.

Признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется Правительством РФ, соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. В частности, Постановлением Правительства РФ от 17.01.2006 г. № 14 города Ессентуки, Железноводск, Кисловодск, Пятигорск признаны федеральными курортами⁷. Правовой же статус остальной

⁶ Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

⁷ Постановление Правительства РФ от 17.01.2006 г. № 14 «О признании курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск, расположенных в Ставропольском крае, курортами федерального значения и об утверждении Положений об этих курортах» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 4. Ст. 387.

части КМВ до сих пор четко не определен, хотя очевидно, что КМВ как особо охраняемый эколого-курортный регион не исчерпываются указанными городами.

Оставшуюся за пределами выделенных курортов территорию КМВ, на наш взгляд, следует рассматривать как *лечебно-оздоровительную местность*. Она обладает природными лечебными ресурсами и пригодна для организации лечения и профилактики заболеваний, но остается без соответствующей государственной охраны, предусмотренной упомянутым Федеральным законом № 26-ФЗ.

В таких условиях важно уточнить и конкретизировать правовой статус КМВ как особо охраняемой природной территории, выделить на их территории федеральные курорты и лечебно-оздоровительные местности.

Главное, по нашему мнению, надо исходить из *основного предназначения (целевого назначения)* федеральных курортов и лечебно-оздоровительной местности. Эти территории, как отмечается в преамбуле Федерального закона № 26-ФЗ, являются национальным достоянием народов Российской Федерации и *предназначены для лечения и отдыха населения*. Именно эти положения должны, по нашему мнению, определять особенности правового регулирования процессов во всех сферах жизнедеятельности в тех или иных частях КМВ: прежде всего в области миграции, землепользования, градостроительства и хозяйственной деятельности.

О миграционных процессах на КМВ

Права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства являются важнейшими в конституционном статусе личности, что находит выражение в международных документах⁸. Однако в некоторых местностях миграционные потоки оказывают очень сильное давление на социально-культурную инфраструктуру, приводят к дополнительным бюджетным расходам, создают обстановку, при которой высоки риски обострения национальных отношений. Особую озабоченность вызывает неконтролируемая миграция на территории КМВ, которая является достоянием всего многонационального народа России и *предназначена для лечения и отдыха граждан из других регионов страны, а не для их постоянного проживания*.

В советский период сдерживание миграции осуществлялось путем ограничения прописки для лиц, вновь прибывающих на постоянное место жительства в города Кавказских Минеральных Вод (Пятигорск, Кисловодск, Ессентуки, Железноводск, Лермонтов, Минеральные Воды) и прилегающие к ним населенные пункты по перечню, утвержденному Советом Министров РСФСР. Исключение составляли отдельные категории граждан (супруг — на жилую площадь другого супруга; несовершеннолетние дети и подопечные — на жилую площадь

⁸ Ст. 13 Всеобщей Декларации прав человека, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 2 протокола № 4 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, наконец, ст. 27 Конституции РФ.

родителей и опекунов; родители – на жилую площадь детей и др.)⁹. В соответствии с Заключением Комитета Конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. № 26 (2-1) «О разрешительном порядке прописки граждан» названные ограничения утратили силу с 1 января 1992 г.¹⁰.

Согласно ст. 8 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1¹¹ право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации *в соответствии с законами РФ* может быть ограничено *только в случаях*, установленных самим этим законом (в пограничной полосе, закрытых военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях и др.). Данную норму, по нашему мнению, нельзя признать бесспорной в юридическом отношении. Не может федеральный закон сам определять свое место среди других нормативных актов, сам наделять себя особой юридической силой по сравнению с другими нормативными актами.

В этой связи стоит напомнить позицию Конституционного Суда РФ, которая заключается в следующем: «В статье 76 Конституции Российской Федерации не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае – федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой»¹². В этой связи ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства могут быть установлены и другими законами, что предусмотрено частью третьей ст. 55 Конституции РФ.

Применительно к рассматриваемой проблеме это означает, что согласно п. 3 ст. 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» прямо запрещено проживание в первой охранной зоне. Тем самым на этих территориях ограничено право граждан на выбор места пребывания и жительства. И Указом Президента РФ от 27.03.1992 г. № 309 Правительству РФ совместно с администрациями Ставропольского края и Кавказских Минеральных Вод ввиду высокой хозяйственной и рекреационной нагрузки в регионе предписывалось принять меры *по регулированию механического прироста населения* (п. 3 Указа). С учетом этого органами государственной власти Ставропольского края предпринимались определенные попытки ограничения миграционных процессов на территории КМВ.

⁹ Постановление Совета Министров СССР от 10 апреля 1981 г. № 351 «Об ограничении прописки граждан в городах Кавказских Минеральных Вод и прилегающих к ним населенных пунктах» / URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=15831;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=7901C7D5AA0567BD947A4F9005618F2E;rnd=0.6625185157172382>.

¹⁰ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991. № 46. Ст. 1307.

¹¹ Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 года № 182-О по запросу арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Государственная Дума Ставропольского края в 1994 г. приняла Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае¹³, которое ограничило миграционные потоки на Кавказские Минеральные Воды и ряд других населенных пунктов. Были установлены квоты на проживание в этих местах и меры ответственности вплоть до выдворения за пределы края. Два года работы по таким правилам значительно улучшило миграционную ситуацию. Однако Конституционный Суд посчитал, что указанные нормы противоречат Основному закону страны¹⁴. По мнению автора, представлявшего интересы Государственной Думы Ставропольского края в Конституционном Суде, данная правовая позиция небыла оспаривана. Наши аргументы сводятся к следующему.

Первое. Защита прав и свобод человека и гражданина находится не только в ведении РФ (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), но и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ст. 72 Конституции). Поэтому субъекты РФ обладают полномочиями по правовому регулированию этих вопросов (защиты прав и свобод человека и гражданина) как по предмету совместного ведения в соответствии с федеральным законодательством, так и в части им неурегулированной (ч. 2 ст. 76 Конституции). Конституционный Суд неоднократно подтверждал такие полномочия субъектов Федерации по опережающему правовому регулированию¹⁵, в дальнейшем это право было прямо закреплено в федеральном законодательстве¹⁶. Но почему-то в нашем случае Конституционный Суд установил, что Государственная Дума Ставропольского края «вмешалась в сферу регулирования прав и свобод человека и гражданина, относящуюся к исключительному ведению Российской Федерации (пункт «в» ст. 71 Конституции)».

Второе. Конституционный Суд РФ не учел императивных положений Указа Президента РФ от 27.03.1992 г. № 309 об ограничении механического прироста населения на КМВ.

И, наконец, третье. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, как и любое иное право, не может быть абсолютным: его осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ).

¹³ Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 1994. № 5.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 16. Ст. 1909.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4969; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

¹⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 2 ст. 3) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Конституционный Суд своим решением фактически признал права переселенцев приоритетными по сравнению с конституционными правами жителей края, которые нарушаются негативными последствиями стихийной миграции. По Конституции же, все равны перед законом и судом. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, их защита — обязанность государства. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием.

При рассмотрении нашего дела Конституционный Суд, обеспечив защиту прав и свобод переселенцев, ничего не предпринял для защиты нарушенных миграцией прав и свобод жителей Ставропольского края в целом и Кавказских Минеральных Вод в частности, хотя такие правовые возможности у Конституционного Суда имелись.

Подобную ситуацию справедливо оценил судья Конституционного Суда М.В. Баглай в особом мнении по постановлению от 4 апреля 1996 г. № 9-П, касавшегося обязанности субъекта РФ защитить права своего населения: «Трудно себе представить, — отметил он, — насколько эффективной может быть эта защита, если при отсутствии федерального закона субъект Федерации, столкнувшись с массовым переселением граждан в одну местность, станет ожидать принятия федерального закона, тем более что его законодательный и исполнительные органы в ответе перед своими гражданами за их благополучие».

Острота миграционной ситуации подтверждается результатами проведенного нами исследования. Среди жителей Кисловодска 65,2% опрошенных высказались отрицательно по отношению к переселению на КМВ граждан из других регионов страны; 87,6% считают необходимым в законодательном порядке ограничить такую миграцию.

Таким образом, имеются все основания полагать, что на Кавказских Минеральных Водах возникло *реальное противоречие между целевым назначением КМВ, предназначенных для отдыха и лечения, и неконтролируемой миграцией, усиливающей антропогенную нагрузку на лечебные природные ресурсы.*

О землепользовании, градостроительстве и хозяйственной деятельности на КМВ

Согласно Федеральному закону № 26-ФЗ (ст. 16) природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты и их земли являются особо охраняемыми объектами и территориями. Для организации их охраны осуществляется деление территории на округа санитарной охраны, в составе которых выделяется три зоны.

Особое значение имеет первая зона санитарной охраны, на территории которой запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях. Во второй зоне запрещается размещение объектов и сооружений, непосредственно не связанных с лечением и отдыхом. В третьей зоне

ограничено размещение предприятий и осуществление хозяйственной деятельности, вызывающей загрязнение природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощение. Сегодня сложилась достаточно сложная ситуация с выполнением этих природоохранных требований.

Во-первых, как отмечалось, подавляющая часть КМВ, которая находится за пределами федеральных курортов, лечебно-оздоровительной местностью в установленном порядке не признавалась, в связи с чем округа и зоны санитарной охраны не устанавливались. Именно поэтому здесь оказалось возможным проживание населения и осуществление любых видов хозяйственной деятельности (от разведения скота до металлургического производства) без каких-либо природоохранных ограничений, связанных с сохранением природных лечебных ресурсов.

Во-вторых, округа санитарной охраны для федеральных курортов, установленные еще в 1985 г.¹⁷, на местность до сих пор не нанесены, и их границы на практике не всегда известны. Так, почти половина опрошенных нами жителей Кисловодска (45,2%) вообще не имела представления о зонах санитарной охраны, не говоря уже об их расположении на территории города. К тому же в силу развития городов-курортов такое зонирование в значительной мере устарело.

В-третьих, природоохранные ограничения, установленные для зон санитарной охраны, соблюдаются далеко не всегда. Как отметил А.Г. Хлопонин, выступивший с докладом от имени Правительства РФ в Совете Федерации на упомянутом выше «правительственном часе» по проблемам КМВ, «зачастую наблюдаются ситуации, при которых у нас отдельные физические, юридические лица получают разрешения на строительство в особо охраняемых зонах. Далее там возводятся многоэтажные здания, затем это все узаконивается через судебные инстанции. *Контроль за градостроительной деятельностью у нас не осуществляется.* И мы вынуждены были постоянно участвовать в многочисленных затяжных судебных процессах. Все это не содействует нормальному развитию территории»¹⁸.

Сложившуюся ситуацию можно проиллюстрировать на примере Пятигорска. В границы первой зоны санитарной охраны попадает около 560 га, что составляет около 4% всей территории Пятигорска. И именно здесь находятся все санатории, а также *жилые дома, в т.ч. многоквартирные*, коммерческие объекты, объекты связи, транспорта, коммуникации. Между тем, как уже отмечалось, на территории первой зоны санитарной охраны запрещены *проживание людей*, все виды хозяйственной деятельности за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях.

¹⁷ Постановление Совета Министров РСФСР от 9 июля 1985 г. № 300 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск в Ставропольском крае» / URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=7216;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=EE46055CBF8417C9E1B5E2EB737026CD;rnd=0.8378895167261362>.

¹⁸ Стенограмма триста пятьдесят шестого заседания Совета Федерации 18 июня 2014 г. С. 42–43 / URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?month=6&year=2014>.

Суть проблемы и поиск ее решения

Проведенный анализ позволяет утверждать, что в процессе становления и развития Кавказских Минеральных Вод как особо охраняемого эколого-курортного региона возникли и получили обострение определенные социальные противоречия в землепользовании, градостроительстве, миграционных процессах, хозяйственной деятельности и др.¹⁹.

При этом противоречия в перечисленных конкретных областях, будучи тесно взаимосвязаны между собой, являются разновидностями *общего противоречия между целевым назначением КМВ и реальными общественными отношениями, складывающимися между различными субъектами*.

Такая ситуация требует принятия общих государственных мер, включающих разработку:

- единой государственной политики по развитию КМВ;
- механизмов ее адекватного правового закрепления.

Для этого целесообразно установить на территории Кавказских Минеральных Вод ряд *специальных правовых режимов*.

Первое. Необходим *специальный режим проживания, землепользования и градостроительства*. Речь идет об особом порядке представления земельных участков и осуществления градостроительной деятельности в различных зонах санитарной охраны, о введении специальных государственных стандартов, государственных нормативов и правил землепользования и застройки в различных зонах санитарной охраны. При этом возможно принудительное (с выкупом) изъятие в государственную собственность земельных участков у собственников и землепользователей в первой природоохранной зоне, а также расположенных на них объектов хозяйственной деятельности в случаях ее несоответствия требованиям, установленным для первой природоохранной зоны.

Второе. Возникает необходимость в ограничении миграционных потоков на территории КМВ. Для особо охраняемой природной территории, предназначенной для лечения и отдыха, нужен *специальный режим миграции* (например, установление квот для переселенцев, ограничение сделок с недвижимостью и др.).

Третье. Целесообразно установить *специальный правовой режим хозяйствования*, при котором осуществляется только та хозяйственная деятельность, которая, во-первых, необходима для отдыха и лечения и, во-вторых, не наносит ущерба природным лечебным ресурсам КМВ (минеральным водам, лечебным грязям, лечебному климату и т.п.).

Четвертое. Важно поменять приоритеты в бюджетном обеспечении КМВ. Исходя из целевого назначения КМВ и в связи с ограниченностью возможностей хозяйственной деятельности в рамках лечебно-

¹⁹ В рамках настоящей статьи кратко обозначены лишь некоторые из них; за ее пределами остался ряд других, не менее важных (в области использования гидроминеральных ресурсов, экологической безопасности, работы санаторно-курортных учреждений, управления Кавказскими Минеральными Водами и др.).

оздоровительного комплекса, значительная часть бюджета должна пополняться за счет дотаций из федерального и краевого бюджетов. Необходимость компенсации выпадающих доходов в связи с ограничением хозяйственной деятельности требует установления *специального компенсаторного налогового и бюджетного режима*, при котором, например, налоговые платежи, аккумулируемые на территории КМВ в федеральный и краевой бюджеты, могут оставаться в регионе и использоваться исключительно на лечебно-оздоровительные цели²⁰.

Указанные правовые режимы для своего закрепления нуждаются в адекватных законодательных формах.

О законодательном и договорном закреплении специальных правовых режимов

В соответствии с указанным выше Постановлением Совета Федерации № 388-СФ в Правительстве РФ подготовлен законопроект федерального закона «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации — Кавказские Минеральные Воды». Разработчиком является Министерство РФ по делам Северного Кавказа. Законопроект размещен на сайте Единого портала Правительства РФ²¹.

Законопроект предполагает создание на территории Кавказских Минеральных Вод *медицинского лечебно-оздоровительного кластера*, который по своей сути является специальной экономической зоной на ограниченной территории КМВ с особыми условиями хозяйственной деятельности для участников проекта. Без сомнения, формирование такого кластера позволит привлечь дополнительные инвестиции, в т.ч. федеральные бюджетные средства, необходимые для дальнейшего развития КМВ.

Однако на сегодняшний день законопроект содержит противоречия с действующим федеральным законодательством, что требует значительной его доработки по многим направлениям. Так, предлагаемый к созданию специальный федеральный уполномоченный орган по развитию КМВ в числе других наделяется компетенцией по утверждению проекта планировки территории лечебно-оздоровительного кластера. Однако данное положение противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²², поскольку утверждение документации по планировке территории в соответствии со ст.16 названного закона относится к вопросам местного значения городского округа, которым являются города-курорты Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск. Перечень примеров несоответствия федеральному законодательству можно продолжить.

Недостатком законопроекта является и то, что он носит в основном экономический характер, не затрагивая многих, прежде всего

²⁰ 65,7% респондентов высказались за то, чтобы налоги, собираемые на КМВ, в полном объеме оставались в регионе.

²¹ URL: <http://regulation.gov.ru/project/20099.html>.

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

социальных, вопросов, накопившихся на КМВ. Так, вне рассмотрения остаются вопросы миграции, запрет на проживание и выведения хозяйственной деятельности из округов санитарной охраны, где такая деятельность запрещена. Не поднимается и вопрос об установлении рассмотренного выше специального компенсаторного налогового и бюджетного режима на КМВ; налоговые вопросы сводятся к возможности предоставления участникам проекта льгот по земельному налогу и налогу на имущество организаций. Кстати, все эти вопросы вполне могут быть решены и в рамках действующего законодательства, без принятия специального федерального закона о КМВ.

По нашему мнению, установление *специальных правовых режимов* на территории КМВ, в принципе, не может быть осуществлено федеральным законом, поскольку при этом неизбежно возникнут коллизии с нормами других федеральных законов. Если же убрать подобные противоречия, то специфические особенности КМВ не будут учтены и, следовательно, такой закон не поможет их развитию.

Аналогичная ситуация сложилась в девяностые годы прошлого столетия, когда разрабатывался закон «О курортном регионе федерального значения Кавказские Минеральные Воды». Он был принят Государственной Думой 3 декабря 1999 г. в третьем чтении в качестве федерального закона, но содержал в основном общие положения, практически не вносившие ничего нового в правовое регулирование отношений в данном регионе. 22 декабря 1999 г. он был отклонен Советом Федерации и даже после длительной работы согласительной комиссии 22 мая 2003 г. был снят с рассмотрения Государственной Думой²³.

Что же может быть предложено взамен? На наш взгляд, адекватной правовой формой для закрепления специальных правовых режимов на КМВ могут стать *отдельные договоры* между Российской Федерацией и субъектами РФ, на территории которых расположены КМВ. Такая возможность предусмотрена Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, в соответствии с которым заключение таких договоров «допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено *иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий*» (п. 1 ст. 26⁷; выделено автором). Такие договоры утверждаются федеральными законами и имеют силу федеральных законов.

По-видимому, подобную перестройку правового регулирования общественных отношений на КМВ целесообразно проводить поэтапно. Сначала, например, подготовить договор с одним субъектом РФ, скажем, со Ставропольским краем, на территории которого находится 57% территории КМВ. Практика применения такого договора позволит апробировать специальные правовые режимы, выявить их позитивные и негативные стороны. Затем, с учетом мониторингового сопровождения, выработать предложения по корректировке и рас-

²³ URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=98102019-2](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=98102019-2).

пространению нормативных положений на другие субъекты РФ, на территории которых находятся Кавказские Минеральные Воды.

Подготовка Договора Российской Федерации со Ставропольским краем может проходить наряду и одновременно с разработкой указанного федерального законопроекта, дабы, во-первых, не снижать остроту и полемический запал вопроса о необходимости решительных мер по сохранению и развитию КМВ как всероссийской здравницы и, во-вторых, в целях получения дополнительных инвестиций для развития КМВ.

Более того, не исключено, что на определенном этапе такой совместной работы может быть подготовлен единый вариант правового регулирования КМВ, состоящий как из федерального закона²⁴, так и договора, дополняющего его в части закрепления специальных правовых режимов.

Такой взаимодополняющий вариант представляется весьма интересной правовой формой, учитывающей специфические особенности субъектов РФ и позволяющей осуществлять правовое регулирование федеративных отношений во всем многообразии регионов России.

²⁴ Таким федеральным законом могли быть установлены как общие предписания в сфере правового регулирования на КМВ (целевое назначение КМВ, перечень специальных правовых режимов и др.), так и нормы исчерпывающего регулирования (например, связанные с созданием и организацией работы медицинского лечебно-оздоровительного кластера).