

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 342.25:711.455

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2025.4.59>

## ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КУРОРТНЫХ ЗОНАХ

© Шишкин С. И.<sup>1,2</sup>, Ганусенко И. В.<sup>1</sup>, 2025

<sup>1</sup>Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

<sup>2</sup>Иркутский институт химии им. А. Е. Фаворского, г. Иркутск, Россия

Исследованы вопросы осуществления полномочий органов местного самоуправления на территориях, обладающих природными лечебными ресурсами, с целью развития лечебно-оздоровительного и рекреационного туризма в Российской Федерации в современный период. Изучены понятия «курортная зона» и «лечебно-оздоровительный туризм» и нормативно-правовые основы федерального, регионального и муниципального российского законодательства, регламентирующие сферу курортного дела и туристской деятельности. Сделан вывод о необходимости комплексного планирования органами местного управления развития территорий муниципальных образований, в составе которых расположены санаторно-курортные и лечебно-оздоровительные имущественные комплексы.

**Ключевые слова:** орган местного самоуправления, муниципальные правовые акты, курортная зона, лечебно-оздоровительный туризм, санаторно-курортный комплекс, туристская инфраструктура, муниципально-частное партнерство, модельный закон.

## PECULIARITIES OF ACTIVITY LOCAL AUTHORITIES IN RESORT AREAS

© Shishkin S. I.<sup>1,2</sup>, Ganusenko I. V.<sup>1</sup>, 2025

<sup>1</sup>Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

<sup>2</sup>A. E. Favorsky Irkutsk Institute of Chemistry, Irkutsk, Russian Federation

The article discusses the issues of exercising the powers of local governments in territories with natural healing resources in order to develop health and recreation tourism in the Russian Federation in the modern period. The concepts of "resort area" and "health tourism" and the regulatory framework of federal, regional and municipal Russian legislation regulating the sphere of resort business and tourist activities have been studied. As a result of the study, it was concluded that local authorities need comprehensive planning for the development of the territories of municipalities, which include sanatorium-resort and health-improving property complexes.

**Keywords:** local government, municipal legal acts, resort area, health tourism, sanatorium complex, tourist infrastructure, municipal-private partnership, model law.

Реформирование системы российского законодательства в сфере организации и деятельности органов местного самоуправления в курортных зонах обусловлено внесением изменений в большую часть правовых норм базового Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>1</sup>.

Данные изменения были приняты во второй половине 2023 г. с введением новых принципов организации развития курортных зон с участием органов местного самоуправления в соответ-

ствии с положениями Федерального закона от 4 августа 2023 г. № 469-ФЗ<sup>2</sup> (далее по тексту – ФЗ № 469-ФЗ). Причем их принятие носило весьма длительный характер, так как текст указанного проекта закона обсуждался профильными комитетами и рассматривался в Государственной Думе начиная еще с 2014 г.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 4 авг. 2023 г. № 469-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308040090> (дата обращения: 25.06.2025).

<sup>1</sup> // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

При этом, вводя в действие ФЗ № 469-ФЗ<sup>1</sup> с переходным периодом по отдельным положениям вплоть до 2030 г.<sup>2</sup>, с целью наиболее эффективного развития курортных зон и курортной инфраструктуры российский законодатель внес изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ), а затем и в Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33-ФЗ). В соответствии с указанными нововведениями, предусмотренными ФЗ № 469-ФЗ, из полномочий органов местного самоуправления исключены их обязанности по обеспечению социально-экономического развития и охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения<sup>3</sup>.

Вследствие чего с 1 сентября 2024 г. все курорты местного значения, расположенные на территории любого муниципального образования, переданы в ведение федеральных и региональных органов публичной власти<sup>4</sup> с правом осуществления нормативно-правового регулирования по установлению правил использования и охраны территорий курортных зон с расположенными на них курортами и лечебно-оздоровительными организациями местного значения<sup>5</sup>.

При этом такие курортные территории местного значения теперь подлежат особой процедуре их включения в отдельный Государственный реестр курортного фонда РФ<sup>6</sup>.

Принятие новых принципов развития курортных зон и организации курортного дела в Российской Федерации было обусловлено результатами проведения другой – кадастровой реформы, благодаря которой были определены четкие территориальные границы собственников земельных участков и расположенных на них объектов. Особое место среди видов такой

<sup>1</sup> В редакции по состоянию на 2024 г., внесенной Федеральным законом от 28 дек. 2024 г. № 554-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_494844/3d0ca6c0971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_494844/3d0ca6c0971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009) (дата обращения: 25.06.2025)

<sup>2</sup> Статьи 16, 18 ФЗ № 469-ФЗ.

<sup>3</sup> Пункт 27 ч. 1 ст. 14, п. 22 ч. 1 ст. 15, п. 30 ч. 1 ст. 16 ФЗ № 131-ФЗ, ст. 8 ФЗ № 469-ФЗ.

<sup>4</sup> Пункт 3 ч. 5 ст. 1 ФЗ № 469-ФЗ.

<sup>5</sup> Абзац 6 ч. 9 ст. 1 ФЗ № 469-ФЗ.

<sup>6</sup> Об утверждении Правил ведения государственного реестра курортного фонда Российской Федерации Постановление Правительства РФ от 16 авг. 2024 г. № 1095. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202406190017> (дата обращения: 25.06.2025).

земельной собственности занимают отдельные территории земель, обладающих спецификой соблюдения их правового режима как курортных зон. При этом правила их использования для ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности также сопряжены со статусом зон с особыми условиями использования таких территорий с соблюдением норм различного отраслевого законодательства.

В первую очередь это природоохранное законодательство о защите окружающей среды и экологическое ввиду географического местонахождения курортных зон на территориях, наделенных статусом как особо охраняемых природных территорий в целом, являющихся непосредственно природными источниками лечебных ресурсов. Такая специфичность правового режима курортных зон в настоящий период регламентируется и нормами общего отраслевого законодательства по видам происхождения природных ресурсов: земельного, водного, о недрах.

Также на территориях курортных зон применяются и нормы смежного отраслевого законодательства, определяющие статус пользователей такими природно-лечебными ресурсами: о медицине и здравоохранении, санитарно-эпидемиологического, о туристской и предпринимательской деятельности, защите прав потребителей, о налогах и сборах, бюджете и т. п.

Вместе с тем комплексность [3, с. 184] различной отраслевой направленности системы законодательства по нормативно-правовому регулированию деятельности санаторно-курортных организаций, расположенных на указанных природных курортных территориях [8, с. 71–72], и предопределяет характерные особенности в деятельности органов местного самоуправления в пределах границ территорий своих муниципальных образований, включающих такие курортные зоны.

Следует отметить, что нормативное определение понятия «курортная зона» в российском законодательстве отсутствует. В то же время в научной литературе данный термин широко используется при изучении вопросов курортологии как отдельного междисциплинарного научного направления исследований и имеет место дискуссия с различными научными подходами к содержанию и сущности данного термина.

В частности, понятие «курортная зона» в курортологии рассматривается следующими специалистами – географами, социологами, экономистами, юристами и др. При этом одни

авторы считают, что курортными зонами следует считать «крупное территориальное образование, включающее не менее двух населенных пунктов, где находятся санаторно-курортные, лечебно-оздоровительные и рекреационные инфраструктурные объекты в виде зданий и сооружений, предназначенных для использования природно-лечебных ресурсов, имеющих единую систему транспортной и иной производственной взаимосвязи» [6, с. 58–59].

Другие авторы определяют курортные зоны как «территории, характеризующиеся природными и лечебными ресурсами, не имеющие официального статуса курорта с возможностью местонахождения на них отдельных курортов с признанным официальным статусом курорта» [1, с. 56–57].

В ФЗ № 469-ФЗ также закреплены юридические дефиниции, используемые в сфере правового регулирования курортного дела в России. Так, в законе дается определение понятий «курорт», «курортный регион», «округ санитарной охраны природного лечебного ресурса», «лечебно-оздоровительная местность», «курортное дело и инфраструктура» и др.<sup>1</sup>

По нашему мнению, такая унифицированность юридической терминологии, безусловно, способствует соблюдению принципа системности российского законодательства в целом и единообразному применению данных определений в смежных его отраслях с законодательством о природно-лечебных ресурсах, в том числе и для более эффективной нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным в контексте нашей статьи понятие «курортная зона» будет рассмотрено в более широком смысле, включающем в себя территории муниципальных образований, на которых расположены источники природно-лечебных ресурсов и соответствующая инфраструктура для их использования потребителями.

Вместе с тем констатируем, что существует проблематичность применения органами местного самоуправления норм законодательства о курортном деле в Российской Федерации в настоящий период, осложненная не только многоотраслевой комплексностью российского законодательства, но и необходимостью принятия норм уполномоченными органами законодательной и исполнительной власти как на федеральном, региональном уровнях, так и на муни-

ципальном. Как законами, так и подзаконными актами, в том числе и ведомственного характера, принимаемыми на уровне различных федеральных и региональных министерств и ведомств.

Действительно, отдельными нормами указанных видов законодательства регулируются различные области общественных отношений в сфере курортного дела. Например, структура и полномочия органов местного самоуправления при осуществлении ими своей деятельности в курортных зонах; правила охраны ими земельного и лесного фондов в заповедниках и иных особо охраняемых природных территориях, в которых расположены такие курортные зоны; правила использования рекреационных земель и их застройка; порядок создания курортно-рекреационных кластеров и курортных регионов; порядок финансирования по реализации муниципальных программ при строительстве местных курортных инфраструктурных объектов, таких как здания, коммуникационные сооружения, по обустройству логистических способов посещения гражданами курортных территорий (транспортно-видовая дорожная инфраструктура), в том числе и на условиях государственно-частного и муниципально-частного партнерства, а также правила взимания местными органами самоуправления курортных сборов и туристического налога с пользователей природными лечебными ресурсами в специализированных санаторно-курортных организациях, пребывающих в них с целью лечения, лечебной реабилитации и отдыха, лечебно-оздоровительного туризма.

При этом считаем, что особую значимость в системе развития федерального законодательства по развитию курортного дела в Российской Федерации представляют программно-стратегические документы, содержащие рекомендательные нормы для дальнейшего нормотворчества уполномоченными органами публичной власти в данной области общественных отношений.

В частности, к таким актам относится Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации до 2025 года<sup>2</sup>. Причем обращаем внимание, что именно в соответствии с планом ее реализации непосредственно за период с 2019 г. по настоящее время были приняты соответствующими органами публичной власти РФ *специальные норматив-*

<sup>1</sup> Часть 2 ст. 1 ФЗ № 469-ФЗ.

<sup>2</sup> Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации до 2025 года : утв. Распоряжением Правительства РФ от 26 нояб. 2018 г. № 2581-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/KetnqrARr0nt6bA2F3wZe1dHjsA5aWDb.pdf> (дата обращения: 26.06.2025).

ные правовые акты, регламентирующие правовой режим курортных территорий, порядок их использования и охраны.

Отдельные положения правового режима таких территорий предусмотрены и в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года<sup>1</sup>.

Таким образом, анализ специального законодательства о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, принятого как на федеральном, региональном уровнях, так и на муниципальном, представляет особый интерес с точки зрения выявления характерных черт и существующих проблем в деятельности органов местного самоуправления в курортных зонах Российской Федерации в современный период.

Принимая во внимание, что наиболее интенсивное развитие курортных территорий традиционно наблюдается на Черноморском побережье юга России, в таких регионах, как Краснодарский, Ставропольский края, и в Республике Крым, то региональная законотворческая практика этих субъектов РФ представляется презентативной для выявления указанной характеристики.

Так, положениями Закона Краснодарского края от 7 августа 1996 г. № 41-КЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края» (далее – Закон Краснодарского края № 41-КЗ) закреплялись такие понятия, как «курорт местного значения», «лечебный пляж», «округ санитарной охраны», которые могли находиться в ведении органов местного самоуправления. При этом к полномочиям краснодарских органов местного самоуправления была отнесена их деятельность по созданию и охране лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения, а также их участие в реализации государственных программ по освоению береговой линии и земель оздоровительного и рекреационного значения<sup>2</sup>, границы которых входили в состав муниципальных поселений и округов<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года : утв. Распоряжением Правительства РФ от 20 сент. 2019 г. № 2129-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/FjJ74rYOaVA4yzPAshEulYxmWSpB4lrM.pdf> (дата обращения: 26.06.2025).

<sup>2</sup> Статьи 1, 7 Закона Краснодар. края № 41-КЗ. URL: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81\\_261475](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_261475) (дата обращения: 26.06.2025).

<sup>3</sup> Статья 7 Закона Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае (в ред. от 07.12.2022). URL: <https://kspkrasnodar.ru/pravovaya-osnova/zakonodatelstvo-krasnodarskogo-kraya/> (дата обращения: 26.06.2025).

Однако после принятия ФЗ № 469-ФЗ в Закон Краснодарского края № 41-КЗ были также внесены изменения, согласно которым регламентация полномочий органов местного самоуправления Краснодарского края на курортных территориях местного значения была исключена вообще, осталось только право осуществления муниципального земельного надзора при пользовании природными лечебными ресурсами на территории округов санитарной (горно-санитарной) охраны<sup>4</sup>.

Аналогичные по содержанию региональные законы в части полномочий и деятельности органов местного самоуправления на курортных территориях были приняты в Ставропольском крае и Республике Крым<sup>5</sup>.

Особый интерес также, безусловно, представляет динамика развития системы местного законодательства на курортных территориях регионов Восточной Сибири, в том числе и на туристических оздоровительно-рекреационных территориях вокруг оз. Байкал [7, с. 14–15], охрана экосистемы которого регламентируется специальным Федеральным законом «Об охране озера Байкал»<sup>6</sup>.

В данном случае оз. Байкал представляет собой системообразующий природный ресурс туристской курортно-рекреационной зоны, используемой для развития туризма и лечебно-оздоровительного отдыха одновременно двумя регионами – Иркутской областью и Республикой Бурятия [2, с. 123–124].

В частности, указанными субъектами РФ также были приняты специальные законы в части определения статуса органов местного управления на указанных территориях: в Республике Бурятия в 1997 г. с внесенными изменениями в декабре 2023 г.<sup>7</sup>,

<sup>4</sup> Пункт 7 ч. 2 ст. 6, п. 2 ст. 14<sup>2</sup> Закона Краснодар. края от 5 дек. 2023 г. № 5232-КЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Краснодарского края». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=140078083&backlink=1&&nd=140187019> (дата обращения: 26.06.2025).

<sup>5</sup> О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Ставропольского края : закон Ставроп. края от 14 дек. 2013 г. (в ред. от 03.07.2024). URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1126&documentId=5301> (дата обращения: 26.06.2025); О курортах, природно-лечебных ресурсах и лечебно-оздоровительных местностях Республики Крым : закон Респ. Крым от 28 янв. 2015 г. № 76-3РК/2015 (в ред. от 28.08.2024) URL: <https://docs.ctnd.ru/document/413904811> (дата обращения: 26.06.2025).

<sup>6</sup> Об охране озера Байкал : федер. закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ (в ред. 08.08.2024). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059482> (дата обращения: 25.06.2025).

<sup>7</sup> О лечебно-оздоровительных местностях, курортах и природных лечебных ресурсах в Республике Бурятия : закон Респ. Бурятия от 16 сент. 1887 г. № 559-І (в ред. 23.01.2024). URL: <https://docs.ctnd.ru/document/802039027> (дата обращения: 25.06.2025).

в Иркутской области в 2008 г. с изменениями в 2023 и 2024 гг.<sup>1</sup>

Вместе с тем полагаем, что, несмотря на исключение с 2023 г. из ведения органов местного самоуправления компетенций по управлению курортными территориями местного значения, за ними практически сохраняются их полномочия по созданию условий для развития туризма на территории муниципального образования в целом, на котором расположены объекты санаторно-курортной и лечебно-оздоровительной туристической инфраструктуры. Такие полномочия муниципальных органов власти предусмотрены и в ФЗ № 131-ФЗ о местном самоуправлении в Российской Федерации и Федеральным законом от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 132-ФЗ)<sup>2</sup>.

При этом деятельность органов местного самоуправления предполагает наличие у них особых полномочий на такой туристической территории в границах одного или нескольких муниципальных образований, связанных с обеспечением создания благоприятных условий для развития туризма, в том числе лечебно-оздоровительного и рекреационного, определения понятий которых предусмотрены и в законодательстве о туризме, и в документах о Стратегическом развитии санаторно-курортного комплекса и туризма в Российской Федерации<sup>3</sup>.

Аналогичным образом рассматривается понятие санаторно-курортного комплекса, состоящего из совокупности объектов и видов деятельности, используемых как для организации санаторно-курортного лечения, так и для оздоровления и отдыха граждан на территории Прибайкалья в соответствии с положениями Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Иркутской области до 2025 года<sup>4</sup>.

Прежде всего, это вопросы, связанные с муниципально-правовым регулированием осуществления туристской деятельности в рамках территориальных границ муниципальных образований, например:

<sup>1</sup> Об особо охраняемых природных территориях и иных особых охраняемых территориях в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 19 июня 2008 г. № 27-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/819055264> (дата обращения: 25.06.2025).

<sup>2</sup> Статья 3.3 Федерального закона от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 30.11.2024). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201909230010> (дата обращения 25.06.2025 г.).

<sup>3</sup> Раздел I Стратегии развития санаторно-курортного комплекса в РФ и разд. I Стратегии развития туризма в РФ.

<sup>4</sup> Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Иркутской области до 2025 года : утв. Распоряжением Правительством Иркут. обл. от 25 нояб. 2019 г. № 940-рп. URL: <https://docs.cntd.ru/document/561640806> (дата обращения: 26.06.2025).

1) осуществление контроля за надлежащей лицензионной деятельностью лечебно-оздоровительными организациями при размещении посетителей в гостиницах, эксплуатации пляжных территорий, оказываемых ими экскурсионных и иных услуг;

2) осуществление контроля за сезонными целями на оказываемые услуги лечебно-оздоровительными и иными организациями с принятием антиспекулятивных мер;

3) осуществление контроля при соблюдении правил землепользования и ограничений при застройке таких территорий;

4) осуществление санитарного и экологического контроля за чистотой водоемов, лесов, воздуха при ограничении вредных выбросов от эксплуатации, например, старого автомобильного транспорта;

5) обеспечение безопасности отдыхающих, соблюдение общественного порядка в целом и в период чрезвычайных ситуаций; обеспечение противопожарной безопасности в населенных пунктах и в лесных массивах.

На практике при этом до сих пор сохраняется проблематичность в муниципально-правовом регулировании отдельных направлений деятельности органов местного самоуправления в курортных зонах. Так, существует сложность в долгосрочном планировании муниципальных бюджетов, формируемых при взимании местных налогов и сборов в таких курортных зонах при вариативности сезонности их доходов; возникают конфликты с застройщиками территории при ограничении высотного строительства зданий, используемых частными лечебно-оздоровительными организациями.

В частности, особенно актуальными для муниципалитетов являются финансовые вопросы в части определения размеров налогов и сборов с пользователей природно-лечебными ресурсами, находящимися на территории такого муниципального образования.

Как свидетельствует нормотворческая практика, даже после принятия ФЗ № 469-ФЗ и передачи территорий курортов местного значения, находившихся ранее в ведении муниципалитетов, в федеральное и региональное подчинение<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> Например, в Республике Бурятия и Иркутской области перечень курортов регионального значения утвержден: постановлением Правительства Республики Бурятия от 5 июня 2025 г. № 330 «Об утверждении перечня лечебно-оздоровительных местностей регионального значения, курортов регионального значения». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0300202506060005?indext=2> (дата обращения: 15.06.2025); распоряжением Правительства Иркутской области № 272-рп от 1 июля 2025 г. «Об утверждении перечня курортов регионального значения». URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/373782> (дата обращения: 05.07.2025).

на таких территориях органы местного самоуправления своими решениями установили свои фискальные сборы, заменив тем самым курортный сбор на туристический налог, взимаемый с 1 января 2025 г.<sup>1</sup>

Например, в Иркутской области в октябре-декабре 2024 г. из 288 муниципалитетов<sup>2</sup> 34 приняли свои решения по замене курортного сбора туристическим налогом в размере 1 % от стоимости услуг, оказываемых в том числе и лечебно-оздоровительными организациями с различной формой собственности пользователям местными природно-лечебными ресурсами<sup>3</sup>.

Кроме того, к отдельному виду деятельности органов местного самоуправления следует отнести создание условий для благоприятного развития туризма на территории своего муниципального образования и обеспечение всей надлежащей туристской инфраструктурой. Однако решение данных вопросов для муниципалитетов напрямую зависит от размера их бюджетирования и становится достаточно сложным для органов местного самоуправления ввиду преимущественной их дотационности из региональных бюджетов.

Думается, что наиболее эффективным способом для решения указанной задачи может стать использование финансовых механизмов на основе муниципально-частного партнерства. В этом случае возможно использование муниципалитетом инвестиций с привлечением к участию при создании или реконструкции объектов туристской инфраструктуры представителей различных частных бизнес-структур с применением положений федеральных законов «О государственно-частном и муниципально-частном партнерстве» и «О концессионных

соглашениях»<sup>4</sup>. Опыт реализации таких проектов муниципалитетами на условиях муниципально-частного партнерства при создании туристской инфраструктуры уже накоплен и очень широко применяется в различных регионах Российской Федерации [4, с. 58–59].

Так, основными направлениями использования механизмов муниципально-частного партнерства в создании и развитии объектов туристской инфраструктуры могут стать следующие виды деятельности:

- транспортная (строительство и модернизация аэропортов, ж/д вокзалов, дорог по примеру создания трасс к курортам Краснодарского края; развитие общественного транспорта – электричек, канатных дорог, например, как в г. Сочи);

- туристская, лечебно-оздоровительная и рекреационная (создание рекреационных зон (набережные, пляжная инфраструктура, парки, пешеходные зоны, зоны отдыха, велодорожки); гостиниц, спа-комплексов, например, проекты в Крыму или в г. Анапе, где частные операторы арендуют участки пляжей с обязательствами надлежащего содержания пляжной инфраструктуры);

- социальная и сервисная (строительство медицинских пунктов, общественных туалетов, парковок, развитие торговых зон – рынков, сувенирных рядов).

Эффективные инструменты механизмов муниципально-частного партнерства для развития курортных зон территорий муниципальных образований [5, с. 188–189] позволяют сочетать муниципальные финансовые ресурсы с частными инвестициями. Успешные примеры в России показывают, что такие проекты работают при четком регулировании и взаимовыгодных условиях.

При этом деятельность органов местного самоуправления в курортных зонах имеет ряд особенностей, обусловленных сезонностью, повышенной нагрузкой на инфраструктуру и спецификой потребностей населения и туристов.

Таким образом, органы местного самоуправления в курортных зонах работают в особом правовом режиме, сочетая общие нормы о принципах местного самоуправления в соот-

<sup>1</sup> Пункт 4 ст. 15 Налогового кодекса РФ (в ред. от 13.07.2024.) URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_480697/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_480697/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/) (дата обращения: 25.06.2025).

<sup>2</sup> Управление Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по региональной политике : офиц. сайт: URL: <https://irkobl.ru/sites/regpolicy/mestnoe/> (дата обращения: 26.06.2025); Федеральная налоговая служба РФ : офиц. сайт. URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn38/news/activities\\_fts/15594972/](https://www.nalog.gov.ru/rn38/news/activities_fts/15594972/) (дата обращения: 26.06.2025).

<sup>3</sup> Например, решение Думы Хужирского сельского поселения Ольхонского муниципального района Иркутской области » от 22 окт. 2024 г. № 79 «Об установлении и введение в действие туристического налога на территории Хужирского муниципального образования»; решение Думы Листвянского муниципального образования Иркутского района Иркутской области от 3 дек. 2024 г. «Об установлении и введение в действие туристического налога на территории Листвянского муниципального образования»; решение Думы г. Усолье-Сибирское Иркутской области от 30 окт. 2024 г. «О туристическом налоге на территории г. Усолье Сибирское» и др.

<sup>4</sup> Пункты 11, 12 ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. 30.11.2024) «О государственно-частном партнерстве и муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения: 26.06.2025); Федеральный закон от 27 мая 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в ред. от 28.02.2025). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/) (дата обращения: 26.06.2025).

вествии с ФЗ № 131-ФЗ и специальные законы о здравоохранении, туризме, охране природы, экологии и т. п. Такие особенности предопределяют необходимость в расширении их полномочий, в сравнении с обычными органами местного самоуправления, осуществляющими свою деятельность на территориях без особого курортно-оздоровительного и рекреационного правового режимов.

Думается, что с учетом внесенных изменений в ФЗ № 469-ФЗ и соответствующего регионального законодательства в этой сфере, в настоящий период наиболее целесообразным будет принятие уполномоченными органами местного самоуправления также специального муниципального правового акта «*О регулировании деятельности органов местного самоуправления на туристской территории муниципального образования [название]*».

При этом данный модельный муниципальный правовой акт может быть адаптирован под любое конкретное муниципальное образование с учетом местных особенностей и рекомендуется включить в его внутреннюю структуру нормативные положения о предмете правового регулирования в части закрепления особенностей организации деятельности органов местного самоуправления на туристской территории, об их дополнительных полномочиях и обязанностях в зонах с особыми условиями использования природно-лечебных ресурсов на данной территории, а также о порядке взаимодействия органов местного самоуправления с туристическими и лечебно-оздоровительными организациями, туристами и органами федеральной и региональной публичной власти. При этом рекомендуется в таком муниципальном нормативном акте закрепить нормы-дефиниции по определению используемого в нем понятийного аппарата и следующих терминов – туристская, лечебно-оздоровительная и рекреационная туристская территория, туристские ресурсы и инфраструктура, туристический сезон и виды туризма, организуемые к проведению на данной территории.

Особо полагаем необходимым закрепить полномочия органов местного самоуправления на указанных территориях в части: определения правил по благоустройству, использованию и содержанию пляжей, набережных и парков; регулирования графика работы объектов торговли и общепита в сезон; сбора и утилизации мусора; установления особых требований к застройке с ограничением этажности домостроений и со-

хранению природного ландшафта; обеспечения безопасности с помощью органов полиции и спасательных служб; поддержки развития частного малого бизнеса и использования механизмов муниципально-частного партнерства для развития данной туристской территории.

Таким образом, органы местного самоуправления, принимая свое муниципальное законодательство в сфере организации туризма на территории соответствующего муниципального образования, обладающего природно-лечебными ресурсами, получают возможность наиболее эффективно упорядочить широкий круг вопросов с целью обеспечения социально-экономического развития таких курортных зон со специальным правовым режимом использования. При этом деятельность органов местного самоуправления на таких территориях должна быть более гибкой, если учитывать сезонные колебания и обеспечение комфорта как для местных жителей, так и для туристов. Это требует соблюдения принципов комплексного развития территорий для достижения результативности и эффективности в планировании, а также дополнительного финансирования и тесного взаимодействия с бизнесом и государственными структурами.



#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексушин Г. В., Комарова А. Н. Курортные зоны и санаторно-курортные организации самарской области // Modern Science. 2021. № 11-1. С. 53–61.
2. Выпханова Г. В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 6(115). С. 119–131.
3. Евстропьева О. В. Развитие туристской системы на Байкальской природной территории // География и природные ресурсы. 2016. № 5. С. 184–195.
4. Ларина Т. В., Ржевская О. Е., Борцова О. П. Правовые аспекты санаторно-курортной деятельности как основы здоровья населения // Государственная служба и кадры. 2022. № 3. С. 54–61.
5. Ломакина О. В., Куршбадзе Р. З. Государственно-частное партнерство как антикризисный механизм развития курортно-туристической территории // Вестник Академии знаний. 2018. № 28 (5). С. 187–193.
6. Реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов : рекомендации / М-во экон. развития РФ. М., 2023. 161 с.
7. Середина Е. В. Географический подход к использованию понятий курортологии // Вестник РМАТ (Российской международной академии туризма). 2015. № 1. С. 14–19.
8. Суходолов А. П. Санаторно-курортные ресурсы Иркутской области // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2011. № 2 (76). С. 70–73.

## REFERENCES

1. Aleksushin G.V., Komarova A.N. Kurortnye zony i sanatorno-kurortnye organizatsii samarskoy oblasti [Resort Zones and Sanatorium Organizations of the Samara Region]. *Modern Science*, 2021, no. 11-1, pp. 53-61. (in Russian)
2. Vypkhanova G.V. Kontseptualnye osnovy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o lechebno-ozdorovitelnykh mestnostyakh i kurortakh [Conceptual Foundations for Improving Legislation on Health Resorts and Spa Areas]. *Lex Russica (Russkiy zakon)* [Lex Russica (Russian Law)], 2016, no. 6(115), pp. 119-131. (in Russian)
3. Evstropyeva O.V. Razvitiye turistskoy sistemy na Baykalskoy prirodnoy territorii [Development of the Tourism System on the Baikal Natural Territory]. *Geografiya i prirodnye resursy* [Geography and Natural Resources], 2016, no. 5, pp. 184-195. (in Russian)
4. Larina T.V., Rzhevskaya O.E., Bortsova O.P. Pravovye aspekty sanatorno-kurortnoy deyatel'nosti kak osnovy zdorov'ya naseleniya [Legal Aspects of Sanatorium and Resort Activities as a Basis for Public Health]. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry* [Public Service and Personnel], 2022, no. 3, pp. 54-61. (in Russian)
5. Lomakina O.V., Kurshubadze R.Z. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak antikrizisnyy mekhanizm razvitiya kurortno-turisticheskoy territorii [Public-Private Partnership as an Anti-Crisis Mechanism for the Development of Resort and Tourist Territories]. *Vestnik Akademii znanii* [Bulletin of the Academy of Knowledge], 2018, no. 28(5), pp. 187-193. (in Russian)
6. Realizatsii proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Praktiki realizatsii proyektov [Implementation of Public-Private Partnership Projects. Project Implementation Practices]. Moscow, Ministry of Economic Development of the Russian Federation, 2023, 161 p. (in Russian)
7. Seredina E.V. Geograficheskiy podkhod k ispolzovaniyu poniatiy kurortologii [Geographical Approach to the Use of Concepts in Resort Studies]. *Vestnik RMAT (Rossiyskoy mezhdunarodnoy akademii turizma)* [Bulletin of the Russian International Academy of Tourism], 2015, no. 1, pp. 14-19. (in Russian)
8. Sukhodolov A.P. Sanatorno-kurortnye resursy Irkutskoy oblasti [Sanatorium and Resort Resources of the Irkutsk Region]. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava)* [News of the Irkutsk State Economic Academy (Baikal State University of Economics and Law)], 2011, no. 2(76), pp. 70-73. (in Russian)

Статья поступила в редакцию 17.06.2025; одобрена после рецензирования 16.08.2025; принята к публикации 19.11.2025

Received on 17.06.2025; approved on 16.08.2025; accepted for publication on 19.11.2025

**Шишкин Сергей Иванович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, почетный гражданин г. Иркутска, заведующий кафедрой конституционного права и теории права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1); заведующий лабораторией правовых проблем высокотехнологичных отраслей, Иркутский институт химии им. А. Е. Фаворского (Россия, 664033, г. Иркутск, ул. Фаворского, 1), ORCID: 0000-0003-4498-8631, РИНЦ Author ID: 482251, e-mail: shishkin1957@rambler.ru

**Shishkin Sergey Ivanovich** – Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honorary Citizen of Irkutsk, Chief of the Department of the Constitutional Law and Theory Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation); Head of the Laboratory for Legal Issues in High-Tech Industries, A. E. Favorsky Irkutsk Institute of Chemistry (1, Favorsky st., Irkutsk, 664033, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-4498-8631, RSCI Author ID: 482251, e-mail: shishkin1957@rambler.ru

**Ганусенко Ирина Владимировна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и теории права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1), ORCID: 0000-0001-9961-3509, РИНЦ Author ID: 525313, e-mail: i\_ganusenko@mail.ru

**Ganuseenko Irina Vladimirovna** – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of the Constitutional Law and Theory Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0001-9961-3509, RSCI Author ID: 525313, e-mail: i\_ganusenko@mail.ru

## Вклад авторов статьи

**Шишкин Сергей Иванович** – концепция исследования, формирование идеи, формулировка ключевых целей и задач, редактирование статьи (внесение замечаний), написание текста (обсуждение результатов и выводы), утверждение окончательного варианта статьи.

**Ганусенко Ирина Владимировна** – сбор и обработка материала, статистических данных, работа с правовыми актами и библиографической литературой, написание текста статьи (методы и результаты исследования).